

Le Mouvement des Idées Constitutionnelles en Yougoslavie depuis la fin de la grande guerre

THÈSE

pour le Doctorat en Droit

présentée et soutenue le 1^{er} Décembre 1934 à 14 heures

par

Voucadine MILÉTITCH

MEMBRES DU JURY

Président : M. MESTRE, Professeur

Suffragants { M. SCILLE, Professeur
M. LE FUR, Professeur

LIBRAIRIE L. RODSTEIN
17, Rue Cujas, 17
PARIS

—
1934

Le Mouvement des Idées Constitutionnelles en Yougoslavie depuis la fin de la grande guerre

THÈSE

pour le Doctorat en Droit

présentée et soutenue le 1^{er} Décembre 1934 à 14 heures

par

Voucadine MILÉTITCH

MEMBRES DU JURY :

Président : M. MESTRE, Professeur

Suffragants { M. SCILLE, Professeur
 { M. LE FUR, Professeur

LIBRAIRIE L. RODSTEIN
17, Rue Cujas, 17
PARIS

—
1934

**La Faculté n'entend donner aucune approbation ni
imporbation aux opinions émises dans les thèses ; ces
opinions doivent être considérées comme propres à leurs
auteurs.**



INTRODUCTION

« Les textes constitutionnels sont des reflets des désirs, des aspirations, des espoirs politiques et sociaux que les hommes nouveaux portaient en eux lorsqu'ils ont édicté les nouvelles règles constitutionnelles. »

MIRKINE-GUETZÉVITCH

(Les nouvelles tendances de droit constitutionnel. Introduction.)

La Yougoslavie, formée en 1918 sous le nom de Royaume des Serbes, Croates et Slovènes, a eu une vie constitutionnelle très mouvementée. Après des difficultés au moment de l'union vient une constitution qui n'est pas le résultat d'un accord fraternel mais celui d'un vote qui laisse mécontente la minorité très forte. La lutte des partis politiques provoque des meurtres dans la Chambre même, ce qui entraîne la suppression de la Constitution de 1921 et du régime parlementaire. De 1929 à 1931 c'est la période du régime autoritaire. En 1931, une nouvelle constitution est octroyée par le Roi. Elle n'institue pas encore le parlementarisme mais le retour en est facilité.

Ces changements constitutionnels ne sont pas seulement la conséquence de la lutte des partis, mais aussi de la différence des traditions constitutionnelles des différentes provinces qui ont formé la Yougoslavie.

L'histoire constitutionnelle de la Serbie est très riche en événements. Les changements de dynasties et de constitutions sont fréquents. L'époque de stabilité ne commence

qu'en 1903 avec l'avènement de la dynastie des Karageorgévitch et dure jusqu'au début de la Grande Guerre.

A travers tout le xix^e siècle, on remarque en Serbie la lutte entre le peuple et le pouvoir royal. D'un côté, c'est le peuple qui demande des libertés plus larges; de l'autre c'est le pouvoir royal qui cède peu à peu mais qui se défend en disant que le moment n'est pas encore arrivé pour ces libertés. Le résultat de ces luttes est la fin tragique du dernier roi de la dynastie des Obrénovitch en 1903. La nouvelle constitution élaborée par l'Assemblée Constituante proclame la monarchie constitutionnelle, héréditaire et parlementaire avec la dynastie des Karageorgévitch. Le nouveau roi a prêté serment à la Constitution, sans avoir participé à son élaboration. Les libertés publiques sont, enfin, acquises par le peuple.

Les autres provinces qui devaient former la Yougoslavie étaient, sauf le Monténégro, sous la domination de l'Autriche-Hongrie. Leur situation constitutionnelle était bien moins favorable que celle de la Serbie.

La Slovénie a son Assemblée (Landtag) à partir de 1867 seulement, mais sous la dénomination de province autonome elle dépend toujours étroitement du pouvoir central.

La Croatie est plus favorisée. Elle a eu son existence d'Etat au x^e siècle. Pendant des siècles, elle reste en union personnelle avec la Hongrie, mais en perdant de plus en plus son indépendance. Le dernier compromis, celui de 1868, règle les rapports entre la Hongrie et la Croatie de la façon suivante : la Croatie a son gouvernement autonome et sa Diète, elle envoie des délégués au parlement commun à Budapest. En plus, un ministre pour la Croatie, avec voix consultative, fait toujours partie du gouvernement central. Le parlement central se compose de 412 députés hongrois et de 40 députés croates.

Pour les affaires autonomes, il existe en Croatie la Diète Croate (Sabor) et un gouvernement responsable devant elle. A la tête du gouvernement, se trouve le Ban, nommé par l'Empereur sur la proposition du Conseil des

ministres de Budapest. Le gouvernement autonome s'occupe des affaires intérieures, des finances, de la justice, de l'instruction publique et des cultes.

Très compliqué, ce compromis était constamment déjoué par les Hongrois.

La Bosnie-Herzégovine était administrée par les autorités militaires jusqu'en 1910, date à laquelle l'Autriche-Hongrie octroya une constitution. La Bosnie-Herzégovine est dotée d'une sorte de parlement (Landtag), organisé confessionnellement. La constitution est supprimée en 1914 (1).

Le Monténégro était, jusqu'en 1914, un Etat indépendant, organisé d'une façon absolutiste.

L'union de toutes ces provinces a forcément entraîné de profonds bouleversements. Parmi de nombreuses questions qui se posaient en 1918, la plus difficile à résoudre était celle de l'organisation du nouvel Etat. Les opinions étaient divisées. Les uns voulaient appliquer les principes de la « Déclaration de Corfou » de 1917 qui était le seul acte accepté par les représentants de toutes les provinces. Les autres niaient toute importance à cet acte et voulaient travailler sur de nouvelles bases. Finalement, on laissa de côté la Déclaration de Corfou, mais on ne put pas tomber d'accord sur la question de l'organisation intérieure. Cette question est la pierre d'achoppement du nouvel Etat ; on la rencontre à chaque pas, elle est la cause du malentendu serbo-croato-slovène.

Comment diviser le nouvel Etat ? Quelle compétence accorder aux unités qui seraient formées ? Bref : La Yougoslavie doit-elle être un Etat fédéral, un Etat unitaire décentralisé ou un Etat unitaire centralisé ? Voilà en même temps la cause et l'explication de tous les changements constitutionnels en Yougoslavie.

(1) V. SOUBOTITCH : *Les réflexions sur la constitution et sur la politique*. Belgrade, 1919.

CHAPITRE PRELIMINAIRE

Avant l'année 1914, le territoire de la Yougoslavie actuelle était partagé entre trois Etats : le royaume de Serbie, le royaume de Monténégro et l'empire d'Autriche-Hongrie. En ce qui concerne les habitants de ce territoire pour la Serbie et pour le Monténégro, la situation était claire. Ces deux Etats étaient habités par les Serbes, de religion orthodoxe. En Autriche-Hongrie, c'était beaucoup plus compliqué. Entre autres, on y trouvait les Croates, les Slovènes, les Bosniaques et les Herzégovins. Seuls, les Croates avaient une sorte d'Etat semi-indépendant avec une Diète à Zagreb. Le caractère de cet Etat a soulevé de nombreuses discussions à cause de la thèse que défendaient les Croates pour s'en servir dans leurs aspirations politiques.

La guerre changea tout et amena l'union de tous les Yougoslaves en un Etat national. Mais, avant d'y arriver, il fallait endurer la guerre. L'armée serbe battue, le gouvernement se retira d'abord à Nich, puis à Corfou. A Nich, il déclara devant la Chambre que la guerre est devenue la lutte pour la libération et l'union de tous les Yougoslaves (1); on élaborâ aussi un programme qui fut élargi et accepté par des émigrés politiques yougoslaves de l'Autriche-Hongrie, d'abord à Firenze, puis à Rome, à Londres et à Paris. Certains d'entre eux se groupèrent et formèrent ainsi le « Comité Yougoslave », ayant comme but la propagande de l'idée yougoslave.

C'est avec ce comité que le gouvernement serbe, ins-

(1) Sisic : *Documents sur la naissance du royaume des S.C.S.*, p. 10.

tallé à Corfou, conclut un pacte appelé « La Déclaration de Corfou » (2), dont les dispositions les plus importantes sont :

Le futur Etat doit être une monarchie constitutionnelle, démocratique et parlementaire, sous la dynastie des Karageorgévitch ;

La liberté des cultes est garantie, tous les cultes sont égaux ;

Les citoyens sont égaux devant la loi et il n'y a pas de privilégiés ;

Le suffrage est universel, égal, direct et secret ;

La constitution est la loi suprême du pays. Elle doit être acceptée à une majorité qualifiée et doit donner au peuple la possibilité de développer ses énergies particulières dans les unités autonomes, conformes aux exigences naturelles, sociales et économiques (3).

La valeur de ce pacte a été surestimée (4). Pourtant, les signataires étaient, d'un côté un gouvernement sans territoire et de l'autre un groupe d'émigrés. Il est certain qu'ils croyaient exprimer la volonté du peuple, mais il est certain aussi que le gouvernement pouvait être renversé et que les émigrés pouvaient se tromper (5). Au fond, ce n'était qu'un acte dont l'importance était dans le fait qu'il était le premier de cette sorte. C'était la première fois qu'on envisageait l'organisation et la forme du futur Etat et qu'on osa l'écrire. Ainsi faite, la Déclaration de Corfou pouvait ne lier personne. Pourtant, on en tint compte à l'Assemblée Constituante où on débattit longuement sur le sens de « la majorité qualifiée ».

(2) V. sur la Déclaration de Corfou : L. MARKOVITCH : *De l'organisation de notre futur Etat*.

(3) Yovan YOVANOVITCH : *La formation de l'Etat commun des S.C.S.*, p. 98.

(4) Nikodiyé YOVANOVITCH : p. 26 : « Cette déclaration connue sous le nom de « Déclaration de Corfou » est une véritable constitution jetant les bases du futur Etat uni des Serbes, Croates et Slovènes ». L'étude sur la Constitution du royaume des Serbes, Croates et Slovènes du 28 juin 1921.

(5) V. Emile HAUMANT : *La formation de la Yougoslavie*, p. 689.

Mais reprenons les événements de l'année 1917, qui est très importante pour l'union des Serbes, Croates et Slovènes. En mars, le « Comité Monténégrien » se forme à Paris et se rallie à l'idée de l'union. En mai, le club des députés Croates et Slovènes au Parlement Autrichien se prononce aussi pour l'union mais « sous le sceptre de la dynastie des Habsbourg-Lorraine ». En juillet, enfin, le gouvernement serbe et le Comité Yougoslave signent la Déclaration de Corfou que le Comité Monténégrien approuve.

Avec l'année 1918, l'idée de l'union gagne du terrain. Déjà en janvier les députés yougoslaves qui voulaient l'union « sous le sceptre de la dynastie des Habsbourg-Lorraine », ne la veulent plus et demandent pour le peuple le droit de disposer de lui-même. Le peuple doit dire s'il désire un Etat indépendant et comment il entend l'organiser. Par ailleurs, en Croatie : « Dès le début de 1918, on a commencé à orienter systématiquement l'opinion publique vers la solution de notre question nationale uniquement dans la communauté des Serbes, Croates et Slovènes, et par là à abandonner d'une manière visible l'idée de l'union dans le cadre de l'Etat autrichien et sous sa dynastie » (6). Vers la fin de la même année, au moment de l'écroulement de l'empire austro-hongrois, les organisations nationales se forment partout où habitent les Yougoslaves. Dans certaines grandes villes elles se transforment en parlements provinciaux et envoient des délégués à Zagreb où se réunit, le 8 octobre 1918, le « Conseil National Suprême ». Le 16 octobre, l'empereur Charles promet de résoudre la question Yougoslave dans le sens favorable aux Croates, mais trois jours après, le 19 octobre, au lieu de répondre, le Conseil National publie un manifeste disant que les Serbes, Croates et Slovènes doivent être unis « dans un Etat unitaire, entièrement souverain et basé sur les principes de la démocratie politique et sociale » (7). Le

(6) TCHOROVITCH : « *Politika* », du 29 octobre 1918.

(7) SISIE : *idem*, p. 179.

29 octobre, la Diète Croate rompt tous les liens constitutionnels qui l'unissaient à l'Autriche-Hongrie, proclame la Croatie Etat indépendant et passe l'exercice de sa souveraineté au Conseil National Suprême qui devient le seul représentant du nouvel Etat des Slovènes, Croates et Serbes. Voilà, donc, toutes les provinces yougoslaves réunies. Mais un Etat Yougoslave unique n'est pas encore formé, il y en a trois : l'Etat des Slovènes, Croates et Serbes, le royaume de Serbie et le royaume de Monténégro.

Le 26 novembre 1918, le Monténégro proclame son union avec la Serbie, sans poser aucune condition quant à sa disparition ou à l'organisation intérieure du futur Etat.

L'union des deux autres Etats sera beaucoup plus difficile. Le Conseil National de Zagreb envoie, à la fin du mois d'octobre, une délégation à Genève pour prendre contact avec le gouvernement serbe et le Comité Yougoslave. Le 8 novembre, le gouvernement serbe reconnaît le Conseil National comme « Gouvernement légal » des Serbes, Croates et Slovènes, qui vivent sur le territoire de l'Autriche-Hongrie (8). Le lendemain est signée la « Déclaration de Genève ». « C'était, en effet, la première fois que la nation serbo-croate-slovène, libre de tout pouvoir étranger, était en mesure de disposer d'elle-même et de dire sa volonté » (9). Oui ! C'est vrai. Mais les délégués ne l'exprimèrent pas.

D'après cet acte, le Conseil National et le Gouvernement serbe restent maîtres chacun dans son domaine jusqu'à la convocation de la Grande Assemblée constituante qui décidera de l'organisation de l'Etat. La Grande Assemblée Constituante doit être élue au suffrage universel, égal, direct et secret (10). « La décision provisoire donnée au problème constitutionnel par les décisions de Genève,

(8) Albin OGRIS : *La lutte pour l'Etat yougoslave*, p. 75.

(9) L. MARKOVITCH : *Problème constitutionnel serbo-croate-slovène*, p. 13.

(10) * S.H.S. : *Conférence de Genève sur l'union des Yougoslaves*, p. 54.

c'était un véritable dualisme. Deux corps véritables étaient envisagés, le royaume de Serbie et l'Etat des Serbes, Croates et Slovènes formé d'anciennes provinces sud-slaves de l'Autriche-Hongrie. Ce dualisme ainsi conçu parut bien étrange et fut de courte durée » (11). Un gouvernement commun fut composé aussi. Malheureusement, tout ce travail était inutile. On perdait du temps. Le gouvernement serbe ne voulut pas approuver l'acte que son président avait signé et démissionna. Le Conseil National déclara que les délégués avaient dépassé le mandat et tout était à recommencer.

Pendant ce temps-là, au Conseil National, on discute toujours sur les bases de l'accord avec la Serbie. Les délégués du gouvernement local de Dalmatie proposent une organisation intérieure de l'Etat avec de larges autonomies régionales. Stépan Raditch, qui, plus tard, jouera un rôle de tout premier plan, propose autre chose. Il veut l'Etat fédéral, composé de trois provinces, ayant à leurs têtes chacune un régent. Les socialistes demandent un directoire de trois membres jusqu'à ce que l'Assemblée Constituante se prononce sur la forme du gouvernement. Finalement, une commission de sept est nommée pour s'occuper de cette question. Elle propose au Conseil National d'envoyer une délégation de vingt-huit membres à Belgrade et dépose sur le bureau les instructions contenant les conditions et les modalités de l'union avec la Serbie et le Monténégro. Ces instructions sont depuis devenues célèbres parce qu'elles sont à l'origine du malentendu serbo-croate. Elles sont tellement importantes qu'il faut les citer en entier :

1° L'organisation définitive du nouvel Etat ne peut être faite que par l'Assemblée Constituante composée des représentants de tout le peuple uni des Serbes, Croates et Slovènes, à une majorité de deux tiers. L'Assemblée Constituante est obligatoirement convoquée six mois après le traité de paix. Elle a seule le droit : a) de donner la cons-

(11) L. MARKOVITCH : *Problème...*, p. 14.

titution et de déterminer la forme du gouvernement (monarchie ou république), de fixer l'organisation intérieure de l'Etat et les droits fondamentaux des citoyens; b) d'adopter le drapeau; c) d'indiquer le siège du gouvernement et des autres organes suprêmes de l'Etat.

2° Jusqu'à la convocation de l'Assemblée Constituante les gouvernements locaux restent en fonction. Un pré-parlement doit être composé des représentants de toutes les provinces.

3° Ce pré-parlement détermine à la première séance le drapeau et le pavillon d'Etat.

4° Jusqu'à une décision contraire de l'Assemblée Constituante, le pouvoir exécutif reste entre les mains du roi serbe qui est irresponsable.

5° Le siège provisoire du gouvernement et du pré-parlement sera fixé ultérieurement.

6° Le pré-parlement fera les élections pour l'Assemblée Constituante et la convoquera immédiatement. Les élections se feront au suffrage universel, égal, direct et secret, d'après le système proportionnel.

7° Le gouvernement central est composé des ministres auxquels sont ajoutés sept sous-secrétaires d'Etat pour les sept provinces.

8° Les affaires étrangères, la guerre, la marine, les finances et les P.T.T. sont du domaine exclusif du gouvernement central.

9° Les gouvernements provinciaux sont contrôlés par les parlements provinciaux.

10° Les ressources financières des gouvernements provinciaux sont prévues.

11° Les organes provinciaux de l'administration et de la justice restent en fonction; les lois et les décisions des gouvernements provinciaux restent en vigueur (12).

(12) V. MILAN P. DJORDJEVITCH : *La Serbie et les Yougoslaves pendant la guerre 1914 à 1918*, p. 236.

Aussitôt arrivés à Belgrade, les délégués se mirent en pourparlers avec le gouvernement serbe et le résultat en fut l'adresse lue le 1^{er} octobre 1918 par le deuxième vice-président du Conseil National, devant le prince héritier du trône serbe. L'adresse s'inspirait des instructions, mais ne les copiait pas. La disposition que la Constitution doit obtenir la majorité des deux tiers et que l'Assemblée Constituante décidera de la forme du gouvernement n'y figurait plus. La réponse à l'adresse, composée par un ministre du gouvernement serbe et un des deux présidents du Conseil National alla plus loin encore et la forme monarchique y fut définitivement consacrée.

L'union de tous les Serbes, Croates et Slovènes devint un fait accompli.

CHAPITRE PREMIER

De l'acte de l'Union à la première Constitution.

Trois jours après la lecture de l'adresse, le 3 décembre 1918, la présidence du Conseil National envoie de Belgrade une dépêche au bureau du Conseil National à Zagreb, disant que le Conseil National cesse de représenter le pouvoir souverain de l'Etat des Slovènes, Croates et Serbes sur le territoire de l'ancien empire austro-hongrois. C'était trop de légèreté. Reléguer un Etat indépendant au rang d'une province par une simple dépêche, sans même rendre compte à l'Assemblée de cet Etat, était un acte révolutionnaire. Mais du moment que la grosse majorité du Conseil National était d'accord, l'acte passa sans faire de bruit. Les partis croates extrémistes protestèrent. Le parti républicain paysan croate, dont le représentant au Conseil National Stépan Raditch ne voulut même pas aller à Belgrade bien qu'étant délégué, était le plus véhément : il criait à l'occupation serbe. Malheureusement pour la Yougoslavie, cette voix fut entendue et le peuple paysan croate répondit à son appel. Une opposition à tout ce qui venait de Belgrade allait naître et persister jusqu'à nos jours.

Avec les actes du 1^{er} décembre 1918, l'union était réalisée. Mais ce n'était qu'une union territoriale : il n'existait plus deux autorités souveraines. Zagreb cessait d'être siège d'un Etat indépendant. Tout était dirigé par Belgrade. Ce fut la source de tous les maux. La Serbie qui, en temps normal, n'a jamais eu pour elle-même une bonne administration, ne pouvait pas l'avoir meilleure dans l'époque d'après-guerre. La Croatie, au contraire, avait une

administration excellente, héritage de feu l'empire austro-hongrois. Réunies, les deux administrations n'étaient pas unifiées. Le peuple, qui voit l'Etat à travers l'administration, sentit le changement mais ne le comprit pas. Les Croates, surtout, étaient mécontents. Leur histoire leur avait appris qu'il fallait toujours protester contre tout ce qui vient d'en haut. Un député croate l'a très bien dit : « Nous autres Croates, nous sommes élevés pour la destruction de l'Etat. Vous, les Serbes, vous avez eu votre Etat et vous vous êtes sacrifiés pour lui parce que c'était un Etat national. De là, messieurs, viennent toutes les différences entre nous et vous » (1). Cette éducation oppositionniste, dont le caractère croate est tout imprégné, est une cause profonde du malentendu serbo-croate. C'est une des causes, mais ce n'est pas la seule. Les partis extrémistes croates ne purent jamais oublier que l'adresse et la réponse ne furent pas discutées et approuvées par le Conseil National (2). Ils craignaient la majoration par les partis serbes et pour faire équilibre ils avaient exigé dans les « instructions » la majorité de deux tiers pour la Constitution. Pourtant, juste ce point a été omis dans l'adresse. La délégation du Conseil National, au lieu de retourner à Zagreb pour rendre compte de son travail, lui envoie une dépêche de Belgrade en lui disant qu'il n'est plus le pouvoir souverain. Quand le parti républicain paysan croate, qui avait le plus protesté, gagna la majorité des voix croates, une question importante se posait : la délégation avait-elle exactement représenté les vœux du peuple croate ? Naturellement, le parti républicain paysan croate répondait que non.

Ce sont, à peu près, les griefs qu'opposait la majorité des hommes politiques croates à l'union. Les hommes politiques serbes pensaient autrement. Heureux d'avoir ga-

(1) WILDER : *Discours au pré-parlement* (comptes rendus, p. 532).

(2) On serait peut-être étonné de ce qui est parlé des partis extrémistes et pas des autres. L'explication en est simple : le parti paysan croate qui était à l'extrême droite est devenu le plus fort et est resté presque seul représentant du peuple croate.

gné la guerre, ils exagéraient leur rôle. Pour sauvegarder leur suprématie dans les affaires publiques ils usèrent d'armes qui blessaient trop fort les Croates. Ils disaient que la Serbie a mené la guerre pour libérer tous les Yougoslaves et que c'est à elle d'être à la tête de toutes les provinces réunies (3). « Cette longue liste des pertes causées par la guerre a été considérée par le gouvernement serbe comme un mandat pour défendre la cause yougoslave autour du tapis vert à la Conférence de la Paix, de la même façon qu'elle l'a défendue sur les champs de bataille » (4). La même pensée se trouvait encore mieux exprimée dans les communiqués donnés à la presse par le président du gouvernement serbe pendant l'année 1918.

Malgré tous ces malentendus, l'union est scellée le 1^{er} décembre 1918. La portée de cet acte est très discutée au point de vue politique; mais elle ne l'est pas moins au point de vue du droit constitutionnel. Il faut attirer l'attention sur le fait que les controverses portent sur la période du 1^{er} décembre 1918 au 28 juin 1921, période pendant laquelle l'Etat n'avait pas de constitution. Sans tradition constitutionnelle et sans constitution écrite que doit-on faire ? Appliquer les principes de l'adresse et de la réponse ? Appliquer l'ancienne constitution du royaume de Serbie ? Ou rien ? Cette question importante par elle-même l'est davantage encore parce qu'elle est en rapport étroit avec deux autres : a) Comment justifier le pouvoir royal qui s'exerce avant même la constitution ? et b) l'Assemblée Constituante sera-t-elle souveraine ou non ?

Plusieurs thèses se trouvent en présence. D'après la première, les organisations étatiques se sont créées sur le territoire autrichien dans un mouvement révolutionnaire, mais leur union avec le royaume de Serbie est un acte ju-

(3) Cette opinion est aussi défendue par Zoran TOMITCH, mais par des arguments très faibles : *La formation de la Yougoslavie*. Paris, thèse, 1927, p. 116, 199, 204 et 229.

(4) Hermann WENDEL : *La lutte des Yougoslaves pour l'union et la liberté*, p. 674.

ridique (5). L'adresse et la réponse seraient donc des actes juridiques dont on peut tirer les conséquences suivantes : notre Etat est et doit rester une monarchie avec la dynastie des Karageorgévitch; cette monarchie est en plus constitutionnelle. La souveraineté de l'Assemblée Constituante est, par conséquent, limitée. L'Assemblée Constituante ne pourra pas s'occuper de la forme du gouvernement, parce que si elle s'en occupait, l'œuvre de l'union nationale serait compromise. Une autre preuve que cette question est tranchée est que le prince régent a signé le décret qui ordonne les élections pour cette Assemblée Constituante (6). On ajoute aussi que l'Etat s'est appuyé dans ses décisions sur la Constitution serbe, sur les lois écrites serbes et sur « certains actes et déclarations » faits au moment de l'union (7). Enfin, un auteur (8) voit comme conséquence de ces « actes et déclarations », l'union, la dynastie des Karageorgévitch et l'unité du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif d'après les principes constitutionnels et parlementaires. Le même auteur soutient que l'Assemblée Constituante ne serait plus qu'une Assemblée élue *ad hoc* et ne pouvant pas toucher à ce qui existe déjà.

Cette première thèse pourrait se résumer ainsi : L'adresse lue par la délégation du Conseil National et la réponse lue par le prince régent sont des actes constitutifs de l'Etat. Ce sont en plus des actes juridiques, qui créent un état de droit. Du moment que c'est un acte juridique régulièrement fait, il n'y a pas besoin de changer ses dispositions, on peut les compléter, mais pas plus. La souveraineté de l'Assemblée Constituante ne s'exercera que sur les points qui restent en dehors de cet acte.

La deuxième thèse envisage autrement cette question. Les auteurs qui la défendent admettent, comme ceux de la première thèse, que l'Etat est créé par les déclarations

(5) SAGADIN : *Notre situation constitutionnelle actuelle*, p. 19.

(6) SAGADIN : *idem*, p. 29.

(7) LAZARE MARKOVITCH : *Novi Zivot*, 1920, IV, p. 66 et suivantes.

(8) DÉMÉTROVITCH : *Yugoslovenska Nyva*, 1920, p. 418.

du 1^{er} décembre 1918, mais ils n'admettent pas que c'est un acte juridique (9). En jetant un regard sur les événements antérieurs et postérieurs à cette date on s'en aperçoit vite.

Le 24 décembre 1918, le prince régent donne une proclamation au peuple disant que « par une décision du peuple, exprimée unanimement par ses meilleurs représentants, tous les tronçons de notre patrie, jusqu'ici séparés, sont unis dans une royauté où est appelé par la volonté du peuple S. M. Pierre I^{er} à régner comme Roi des Serbes, Croates et Slovènes ». A lire cette proclamation, on croirait qu'une Assemblée Nationale de tous les S.C.S. a eu lieu avant l'union. Pourtant il n'en est rien, parce que :

1° Aucune Assemblée n'a été élue par tous les S.C.S. ensemble.

2° La Chambre serbe, bien qu'en session, n'a rien décidé en ce qui concerne l'union.

3° Le Conseil National de Zagreb a décidé de s'unir à la Serbie, mais il n'a parlé que comme représentant des Yougoslaves de l'Autriche-Hongrie et non pas comme représentant du peuple entier.

4° Cette déclaration a été lue au prince régent et celui-ci l'a acceptée sans savoir si la Chambre serbe était d'accord.

Donc au moment de ces déclarations nous ne trouvons que deux parties en présence : le prince régent serbe et les délégués du Conseil National. Les partisans de la première thèse disent que ces deux parties avaient conclu un acte juridique. Les partisans de la seconde thèse disent que les parties avaient conclu un acte, mais qu'il n'est pas juridique, parce qu'elles n'étaient pas compétentes. La compétence du Conseil National est difficile à déterminer : c'était un gouvernement révolutionnaire dont le pouvoir n'était limité par aucune loi. La compétence du prince régent était cependant strictement limitée par la constitu-

(9) Thèse soutenue par Slobodan YOVANOVITCH dans « *Archives* », p. 51 à 62, 1920, t. I.

tion serbe et il n'y avait aucun doute qu'il avait dépassé ces limites (10). D'ailleurs, même si les deux parties étaient compétentes, le nouvel Etat n'aurait pu être formé par un contrat, car dans ce cas elles pourraient le dénoncer et faire le contraire de ce que le peuple voulait. Les nouveaux Etats ne peuvent être créés par un acte juridique, car cet acte doit être conforme à un état de droit pré-existant, qui fait toujours défaut. Il est impossible de qualifier un acte de juridique et d'en tirer les conséquences, du moment qu'il n'existe qu'un état de fait et non un état de droit. « C'est pour cela qu'on dit que les nouveaux Etats sont le résultat d'un état de fait et non d'un acte juridique et qu'en dernier lieu ils se justifient parce qu'ils représentent un fait accompli » (11).

Cette question ainsi éclairée, quelles en sont les conséquences ? Dans les actes du 1^{er} décembre et dans la proclamation du prince régent, on dit que l'Assemblée Constituante votera la constitution. Mais que fera-t-on jusqu'à là. La constitution serbe ne peut pas être appliquée parce qu'elle a disparu avec le royaume de Serbie. Le gouvernement fut très gêné et essaya par deux fois de l'appliquer, mais n'osa pas. Ici, les arguments de la première thèse tombent. Les déclarations du 1^{er} décembre ne sont pas des actes constitutionnels et le gouvernement ne pouvait pas les accepter comme tels. La constitution pouvait être donnée par le prince régent et le parlement, mais ils ne l'avaient pas fait. Le pays était suffisamment organisé et pouvait s'en passer. « A notre avis, les organes suprêmes de l'Etat des Serbes, Croates et Slovènes sont le roi et le parlement et leur pouvoir n'est aucunement réglé. L'Etat ne peut exister sans aucun organe et pour cela ils ont été créés en même temps que lui — ce qui veut dire qu'ils sont comme l'Etat lui-même nés dans un état de fait » (12). L'auteur compare ensuite notre situation cons-

(10) Dans ses articles 4, 32, 33, 35, 55, 60, 200.

(11) S. YOVANOVITCH : P. 54, *Archives*, — I —, août. De même TASSITCH : *Discussions juridiques*, pp. 18 et 19.

(12) S. YOVANOVITCH : *Idem*, p. 56.

titutionnelle à celle de l'Angleterre et dit que si on doit chercher les précédents, c'est là qu'il faut aller.

La conclusion à laquelle arrive cette thèse, la voici : du moment que le roi et le parlement qui détenaient tout le pouvoir (par voie de fait) n'avaient donné aucune constitution au pays, le pays n'avait qu'à se la donner tout seul par son Assemblée Constituante. Cette Assemblée Constituante sera souveraine parce qu'avant elle il n'existait pas de constitution. (Si une Constitution avait existé, la souveraineté aurait été limitée par elle.) Dans le cas qui nous intéresse, le pouvoir est obtenu par voie de fait et puisque aucune constitution pour tout le pays n'avait jamais existé, la nouvelle constitution doit tout régler. Cet état de fait est survenu parce que l'union a été proclamée par des facteurs qui n'avaient pas demandé l'avis du peuple. Le Conseil National n'avait pas été élu sur le territoire du royaume des Serbes, Croates et Slovènes, mais dans un autre Etat et avant l'union. L'autre facteur, le roi, tirait son pouvoir de la constitution serbe qui n'existait plus. Le pouvoir royal ne pouvait pas être fondé dans le nouvel Etat parce qu'on anticipait sur le travail de l'Assemblée Constituante et parce qu'une partie de la constitution, celle sur la forme du gouvernement, se trouvait ainsi faite avant l'Assemblée Constituante.

« Il y a des pays où la dynastie tient ses droits non de la Constitution mais de l'Histoire, et où elle règne non pas grâce à la volonté du peuple, mais grâce à Dieu. Ce n'est pas le cas de l'Etat des Serbes, Croates et Slovènes. La dynastie pouvait avoir des droits historiques dans la Serbie, mais pas dans la Yougoslavie. En plus, le prince régent avait déclaré que la volonté du peuple décidera de tout dans l'Etat. » D'après ce principe, il est indiscutable que tous les pouvoirs, même celui du roi, doivent provenir de l'Assemblée Constituante, car elle seule représente la volonté du peuple (13).

(13) YOVANOVITCH : *Idem*, p. 60, et *Droit Const.*, p. 24.

Un autre auteur (14), qui soutient la même thèse, explique d'où vient cette souveraineté de l'Assemblée Constituante. Après l'union des Serbes, Croates et Slovènes, les seuls facteurs qui détenaient le pouvoir, le roi et le parlement provisoire, pouvaient ne point convoquer l'Assemblée Constituante. S'ils l'ont fait, c'est en vertu du principe politique de la souveraineté du peuple, et une fois qu'elle a été convoquée, l'Assemblée Constituante a été entièrement souveraine parce qu'il n'y avait pas de constitution qui la précédait. La valeur de ce principe politique est dans le fait que tous les partis démocrates-bourgeois et démocrates-socialistes l'ont accepté. Il peut être considéré comme principe général, expression de la pensée générale. Celui qui est contre ce principe est contre la volonté du peuple et pour le principe de la force. « L'Assemblée Constituante est absolument souveraine parce qu'elle doit créer une constitution entièrement nouvelle, pour permettre le passage d'un Etat provisoire à un Etat normal. Le gouvernement qui admet le principe de la souveraineté du peuple et n'admet pas la souveraineté de l'Assemblée Constituante se contredit » (14).

La troisième thèse soutient que la Constitution serbe de 1903 doit être appliquée pendant l'époque de 1918 à 1921. Son argumentation est la suivante : « Notre royaume n'a pas encore de constitution, mais le royaume de Serbie l'a et ne l'abandonnera pas avant d'en obtenir une autre pour l'Etat entier. La Serbie est un Etat constitutionnel, parlementaire et démocratique et elle veut le rester et même faire appliquer les mêmes principes au nouvel Etat » (15). Cette opinion est erronée parce qu'avec la disparition de la Serbie sa constitution a disparu aussi.

Une dernière thèse, enfin, soutient que les choses doivent rester en état jusqu'à la convocation de l'Assemblée Constituante, qui sera absolument souveraine. Le roi ne pourra pas limiter ses droits parce qu'il est roi serbe et

(14) DJORDJE TASSITCH : *Discussions juridiques*, pp. 5 à 26.

(15) STOYAN PROTITCH : *A la veille de l'Assemblée Constituante*, p. 16.

parce qu'il n'est pas encore accepté pour le roi des Serbes, Croates et Slovènes.

Entre ces différentes thèses, la seconde paraît la plus exacte. Elle défend un principe qui est irréfutable : la souveraineté de l'Assemblée Constituante est entière du moment qu'elle fait la première constitution. Il n'y a qu'un seul point qui semble faible. Un auteur compare notre situation constitutionnelle à celle de l'Angleterre et dit que le nouvel Etat doit être gouverné d'après les principes anglais. Ceci ne paraît pas très logique parce que le même auteur soutient que l'Etat se trouve dans un état de fait. Les facteurs qui ont le pouvoir de fait n'ont pas besoin de chercher les précédents constitutionnels en Angleterre, puisqu'ils sont de fait. En plus, si on acceptait cette interprétation, la souveraineté de l'Assemblée Constituante ne serait pas entière, mais limitée par le roi. Un autre auteur qui défend la même thèse, explique mieux la souveraineté de l'Assemblée Constituante. Il dit qu'elle est entière parce que la convocation est faite en vertu du principe politique unanimement reconnu de la souveraineté du peuple. A part ces petites remarques, la thèse peut être acceptée.

Sur le terrain politique, la question de la souveraineté de l'Assemblée Constituante préoccupait beaucoup les partis. Le gouvernement était partisan de la première thèse. Pour lui, la question de la forme du gouvernement ne devait pas être posée devant l'Assemblée Constituante. L'opposition, au contraire, soutenait la seconde thèse; toutes les questions, sans distinction, doivent être tranchées par l'Assemblée Constituante. La volonté du peuple est la loi suprême du pays. Les représentants expriment cette volonté à l'Assemblée. Aucune institution ne doit exister si elle est contraire à la volonté du peuple.

Il faut tout de suite remarquer que le gouvernement c'est-à-dire la majorité, a commis une grande faute en soutenant cette opinion. La grosse majorité de l'Assemblée Constituante était monarchiste, mais voulait qu'on observât le principe. La thèse du gouvernement passa et la question ne fut pas posée.

Avant la convocation de la Constituante, le nouvel Etat était obligé de se contenter d'un parlement provisoire.

Dans son manifeste au peuple, le 6 janvier 1919 (16), le prince régent disait : « Mon gouvernement jouira toujours de la confiance du parlement provisoire et sera responsable devant lui ». Un peu plus loin : « Comme roi d'un peuple libre et démocratique, j'observerai toujours le principe du gouvernement constitutionnel et parlementaire — qui sera la clé de voûte de notre Etat créé par la libre volonté du peuple ».

L'Assemblée Constituante ne pouvait être convoquée que six mois après les traités de paix et d'autres élections n'étaient pas possibles à cause de la mobilisation. Pour satisfaire à ce principe et aux vœux exprimés dans l'adresse, un parlement provisoire fut convoqué. Le gouvernement central fixa le nombre des députés. La Chambre serbe envoya un certain nombre de ses membres et les Conseils nationaux aussi. Le nombre des délégués fut fixé pour chaque Conseil National et pour chacun des partis qui y siégeait. Les partis désignèrent les candidats. C'est ainsi que fut composé le parlement provisoire qui était plus un corps hétérogène qu'une Assemblée capable de travailler.

Le 1^{er} mars, le parlement provisoire se réunit. Son rôle était de contrôler le gouvernement et d'élaborer la loi électorale pour l'Assemblée Constituante. Il s'en montre absolument incapable. On discourait trop et on ne faisait rien. Les partis n'étaient pas encore organisés : il y en avait un seul qui avait des adhérents dans tout le pays. Les discussions étaient interminables et l'obstruction fréquente. Une seule loi fut votée : la loi sur la nationalité. Le gouvernement essaya de faire voter une constitution provisoire, mais n'insista pas. Quand, vers la fin de la session, on vit que la loi électorale ne pouvait pas être achevée, on nomma une commission qui devait continuer

(16) Exactement dix ans après ce manifeste, la dictature fut proclamée, 6-1-1929.

ce travail avec le gouvernement. Bientôt la commission ne se réunit plus. Le gouvernement promulgua, le 3 décembre 1920, la loi sur les élections de l'Assemblée Constituante et la loi sur le règlement intérieur de cette Assemblée.

Pendant que le parlement provisoire somnolait, le pays était en effervescence. La guerre venait de finir et le désordre régnait partout. Les échos de la révolution russe arrivaient jusqu'aux Balkans. Les communistes étaient maîtres en Hongrie. En Yougoslavie, des grèves éclataient dans les centres miniers et sur les chemins de fer. Aux élections municipales, en Croatie, les communistes obtinrent un succès inattendu. A Zagreb ils ont vingt mandats sur cinquante et quatre jours après, le conseil municipal élit un maire communiste. En Serbie c'est la même chose. Belgrade, capitale du nouvel Etat, et quinze villes sont enlevées par les communistes. Enfin, on commence à croire à un danger communiste. Le ministre de l'Intérieur trouve que le serment fait par les communistes de Belgrade n'est pas régulier et dissout le conseil municipal. On dit que l'acte du ministre est illégal, peut-être, mais la mesure est efficace. D'autre part, la conduite des pouvoirs militaires et la réquisition du bétail pour les besoins de l'armée, provoquent des désordres graves en Croatie, plusieurs villages se soulèvent (17). Ailleurs, la réforme agraire se poursuit d'une façon injuste qui mécontente tout le monde. Le désordre dans l'administration surpasse tout.

Voilà dans quel état le pays allait aux élections. Il reste à voir les partis qui se présentaient, leurs programmes et les résultats qu'ils ont obtenus.

En Serbie, on rencontre au premier plan le parti radical. Fondé aux environs de 1870, avec un programme socialiste, il fut traqué pendant longtemps. Bien agréé par le peuple, il réussit à passer au pouvoir et on le trouve à la tête des affaires publiques avant et pendant la guerre. Après l'union, il avait tous les atouts en mains à cause de

(17) Rojc : *Nova Evropa*, pp. 46 à 71, t. II, 1921.

l'issue heureuse de la guerre. Mais comme tous les vieux partis, il avait oublié son programme d'autrefois. « Quelques tacticiens habiles et un théoricien, c'était toute sa force »... « Le programme est peu demandé et encore moins discuté » (18). Au pouvoir, il n'arrivait jamais à appliquer son programme politique et social. « Dans le royaume des Serbes, Croates et Slovènes, la première et la plus importante besogne du parti radical était de nature purement politique. La question économique et sociale passait au second plan. Durant les années 1919 et 1920, le parti se souciait uniquement de la lutte pour la constitution. En 1921, l'Assemblée Constituante débattait sur la constitution et sur les lois politiques qu'elle prévoyait. Durant les trois années suivantes 1922, 1923, 1924, le parti radical fut entièrement absorbé par la défense de la constitution » (19). Cet état de choses dura jusqu'à la suppression des partis politiques en 1929. Pour les élections de l'Assemblée Constituante, en 1921, ce parti, autrefois révolutionnaire, offrait aux électeurs un programme très simple : la monarchie constitutionnelle et parlementaire avec deux Chambres; l'organisation intérieure de l'Etat copiée sur celle de l'ancienne Serbie — unitariste avec décentralisation administrative pour les corps locaux (20). Les questions économiques et sociales n'étaient pas envisagées.

Le parti démocrate, formé par les dissidents du parti radical, par des libéraux et par de certains partis des anciennes provinces de l'Autriche-Hongrie (21), avait à peu près le même programme. La seule différence était que ses tendances étaient un peu plus à gauche — du moins, il le disait. Monarchiste, il voulait aussi l'Etat centralisé, mais avec une décentralisation administrative plus large ; une

(18) N. STOVANOVITCH : *Un parti nouveau ?*, p. 9.

(19) L. MARKOVITCH : Programme économique et financier du parti radical.

(20) W. ST. PROTITCH : *Notre situation intérieure et extérieure*, pp. 18 à 23.

(21) X..., *La formation du parti démocrate*, p. 15.

seule Chambre et un seul gouvernement. Avec le parti radical il a fait passer la constitution de 1921. Ils furent cause que la question de la souveraineté de l'Assemblée Constituante fut résolue négativement et la forme du gouvernement ne fut pas discutée.

Le parti républicain avait peu d'adhérents. Il prônait une république fédéraliste avec un gouvernement central qui s'occuperait de la défense du pays, des affaires étrangères, des communications, des finances, du système monétaire et du système des traités internationaux (22). A la tête de l'Etat se trouverait un président de la république, avec des pouvoirs semblables à ceux du président des Etats-Unis. Le peuple garderait le droit d'initiative et le referendum devrait être institué. La république fédérale est nécessaire, dit le parti républicain, parce que notre union spirituelle a été précédée par l'union politique. Pour arriver à cette union spirituelle il n'y a qu'un seul moyen, faire une organisation intérieure de l'Etat qui contenterait tous les Serbes, Croates et Slovènes. Cette organisation, c'est la république fédérale (23).

Le parti agraire, fondé en 1919, s'intéressait surtout aux questions économiques et sociales; la forme du gouvernement et l'organisation intérieure de l'Etat le préoccupait moins. Il était monarchiste et demandait les unités administratives qui satisferaient aux besoins économiques et une Assemblée législative composée d'après les professions. Les députés de cette Assemblée auront le mandat impératif. Le droit de vote sera accordé aux femmes. Sur le plan économique, le parti agraire demandait une réforme agraire équitable (24).

En Croatie, on trouve tous les anciens partis croates de l'Autriche-Hongrie. Ils sont presque tous fédéralistes et républicains (25) : le parti progressiste-démocrate, le parti

(22) L. STOYANOVITCH : *Les vues républicaines sur quelques questions contemporaines*, pp. 13, 75.

(23) V. RIVET : *En Yougoslavie*, pp. 72, 75, 81, 84.

(24) V. YOVAN YOVANOVITCH : *Nova Evropa*, t. VII, 1922, pp. 290 à 295.

(25) V. RIVET : *En Yougoslavie*.

du droit et le parti paysan. A côté d'eux, seul le parti démocrate reste monarchiste et centraliste. Le parti paysan reste bientôt seul sur la scène, il avait gagné les voix de toute la Croatie. Le rôle qu'il jouera est tellement important qu'il est nécessaire d'expliquer sa création, son développement et les résultats qu'il a obtenus.

Le système absolutiste de l'Autriche-Hongrie empêchait les paysans croates de prendre part à la vie politique. Au point de vue économique, le paysan était arriéré et personne ne s'en occupait. A la fin du xix^e siècle, en 1897, on commença à s'intéresser à la vie paysanne, à ses mœurs — grâce à Anton Raditch (26).

Le mouvement paysan est né, son programme social et économique est élaboré; à savoir : l'égalité pour tous (les paysans doivent eux-mêmes la conquérir), et suivant l'expression de Raditch : « l'humanisme », c'est-à-dire la juste solution de la question sociale. Pour réaliser ce programme, les paysans doivent posséder le pouvoir. Comment y arriveront-ils ? C'est le côté politique du programme que composa le frère d'Anton, Stepan.

Les deux frères se partagent le travail, Anton élabore le programme économique et social ; Stepan, le programme politique. Après la mort d'Anton, Stepan devint chef du nouveau parti paysan. Avant la guerre, le parti n'avait pas beaucoup de succès. Aux élections pour l'Assemblée Constituante, il présente un programme républicain et fédéraliste. Il accepte l'union avec les Serbes et les Slovènes en un Etat, mais demande « trois têtes pour trois frères et non pas une ». La république est nécessaire ; ce n'est pas une question de forme, mais de fond. Le pouvoir doit être délégué par en bas, par le peuple — et ce n'est possible que dans une république. Mais c'est insuffisant, la république doit être paysanne, car l'Etat comme la maison, doit avoir les fondements larges; ici : le peuple paysan. Cette république paysanne sera neutre et pacifiste : on ne s'armera pas, on ne fera pas le service militaire.

(26) V. RUDOLF HERCOG : *Le mouvement paysan en Croatie.*

L'armée, nécessaire pour garder la paix intérieure, sera employée aux travaux productifs (27).

« D'autre part, il (M. Raditch) déclarait qu'il allait créer un Etat paysan et il expliquait à ses électeurs que l'Etat paysan signifie le contraire de l'Etat moderne où il y a des seigneurs, des militaires, des propriétaires et des fonctionnaires. Une fois toutes ces classes sociales abolies, le paysan n'aura plus l'obligation de payer les impôts. Ce mirage d'Etat paysan sans la bourgeoisie et dont les citoyens n'auraient aucune obligation ni pécuniaire, ni personnelle, a produit l'effet voulu dans une population politiquement assez arriérée » (28).

Le thème favori du parti était que le peuple peut tout faire. « Dieu aux cieux, peuple sur la terre ». Il détient tout le pouvoir, il en donnera l'exercice à qui il voudra. Le referendum est obligatoire pour les lois importantes. Le plébiscite et le droit d'initiative peuvent être exercés. Le grand défaut de ce programme était qu'en disant « le peuple », il n'envisageait que le peuple croate et non pas le peuple yougoslave. D'autre part, pour le réaliser, le parti excluait toute idée de révolution. Le programme était voué à l'échec dès le début. Malgré que cela paraisse incroyable, ce parti eut un succès énorme aux élections pour l'Assemblée Constituante et écarta tous les autres de la vie publique. Il restait à peu près seul représentant du peuple croate (29).

En Slovénie, à part les démocrates qui étaient en minorité, on trouvait le parti clérical slovène qui avait la presque totalité des voix (30). Le programme qu'il présentait aux élections était assez confus, il ne voulait ni

(27) RIVET : *En Yougoslavie*, p. 77 : RADITCH : « Je ne parle pas de l'armée, car à mon sens nous n'en devrions pas avoir. » (« Sens » ? Est-ce que cela a un sens ? !)

(28) Lazare MARKOVITCH : *Problème Constitutionnel serbo-croate-slovène*, p. 19.

(29) V. GIKOVITCH : *Le mouvement paysan du point de vue critique*, *Nova Evropa*, VII, 1922, pp. 69 et suivantes.

(30) KOROCHEZ : *Nova Evropa*, p. 215, XII, 1922.

L'Etat fédéral, ni l'Etat centralisé, mais une décentralisation et déconcentration régionales très larges. Les provinces doivent rester telles que les a délimitées l'histoire. Chaque province aura son corps législatif qui s'occupera de tout ce qui n'est pas d'un intérêt général. C'est le programme politique. Le programme social et économique est plus développé : réforme agraire juste, socialisation des entreprises, législation industrielle et agricole. Le parlement aura deux Chambres — une Chambre politique et une Chambre économique, élue par les représentants des métiers.

La Bosnie et le Monténégro avaient, à côté des démocrates et des radicaux, des partis purement régionaux. L'organisation musulmane (31) en Bosnie était un parti qui avait un but bien défini : la défense des intérêts des mahométans, gros propriétaires fonciers de Bosnie. Monarchiste, elle voulait une décentralisation administrative très large, surtout pour la Bosnie. En pratique, c'était un parti « ministériel ». Il vota pour la constitution de 1921, mais aussitôt après il était pour sa révision.

Le parti fédéraliste monténégrin était formé par les partisans de la dynastie déchue et les mécontents. Il n'avait pas une grosse influence dans le pays. Il voulait l'union devant l'étranger, mais la séparation à l'intérieur. Tous les pays devaient être égaux (32).

Tous les partis jusqu'ici examinés étaient plus ou moins régionaux. Le parti socialiste et le parti communiste ne pouvaient pas l'être et ne l'étaient pas.

Le premier qui se forme c'est le parti socialiste ouvrier qui prend le nom de parti communiste en 1920. Il adhère à la III^e Internationale. Son programme était : instituer la dictature du prolétariat par voie révolutionnaire en Yougoslavie. Une fois la dictature proclamée, on

(31) SPAHO : *Nova Evropa*, t. VII, 1922, pp. 506 à 600.

(32) DRLÉVITCH : *Centralisme et fédéralisme*, p. 20.

socialiserait le commerce et l'industrie et on instituerait une armée rouge pour la défense du régime. L'Etat serait organisé à l'exemple de l'U.R.S.S. En somme, aucun programme n'était nécessaire, il n'y avait qu'à suivre l'exemple de l'Union Soviétique. En attendant la révolution, l'Etat devrait être transformé en une république fédérale avec le droit pour chaque pays d'en sortir (33).

Le parti eut un succès foudroyant aux élections de l'Assemblée Constituante, il gagnait cinquante-sept sièges; au parlement provisoire il n'en avait pas un. Le parti commençait à prendre de l'importance. Il organisa quelques grèves : celle des ouvriers boulangers, des mineurs, des ouvriers de la centrale électrique. Le 29 décembre 1920, son organe, *Le journal ouvrier*, publiait l'ordre de grève générale et d'un meeting. Mais le gouvernement veillait. La nuit même du 29 décembre, il envoya un ordre secret aux préfets demandant son application à la lettre. Le parti communiste était dissous et mis hors la loi. Tous les biens étaient confisqués.

La circulaire ministérielle contenait deux parties. Dans la première étaient exposés le programme communiste et les moyens de son exécution, dans la seconde les motifs de l'interdiction (34). Comme motif d'interdiction, le gouvernement invoquait le travail souterrain et la préparation de la révolution. « Pour ces raisons, le conseil ministériel ordonne, jusqu'à la convocation de l'Assemblée Constituante, l'interdiction de toute propagande communiste ou défaitiste, la cessation de l'activité de leur organisation, la fermeture de leurs lieux de réunions, la saisie des journaux et des autres écrits qui troublent la paix et la sécurité de l'Etat et qui glorifient la dictature, la révolution ou les actes de violence. Les ordres de grève gé-

(33) SIMA MARKOVITCH : *La question constitutionnelle et le parti ouvrier*, pp. 30 et suivantes.

(34) V. sur les partis socialiste et communiste ST. STANOJEVITCH : *Encyclopédie populaire serbo-croate-slovène*. Article de PRODANOVITCH, pp. 279 à 282, éd. 1929.

nérale seront immédiatement saisis et tous ceux qui la propagent seront arrêtés dans un mois au plus tard » (35).

Par cet acte, le parti communiste fut anéanti et il n'en restait plus que les députés qui siégeaient à l'Assemblée Constituante. L'opposition protesta ensemble avec les communistes et attaqua le gouvernement pour cette mesure arbitraire qu'aucune loi ne prévoyait. Le gouvernement avouait avoir dépassé l'autorisation légale, mais répondait qu'il s'agissait de défendre le pays d'un danger imminent (36). « Il est arrivé que pendant qu'on préparait la Constitution on ne faisait pas attention au danger communiste et que tandis qu'on préparait la loi sur la défense de l'Etat on ne faisait pas attention à la Constitution (37). L'Assemblée Constituante approuva la thèse du gouvernement et quelques mois plus tard, transformée en Assemblée Législative, vota la loi « sur la sûreté publique et la protection de l'Etat ». Cette loi porta le dernier coup au communisme. Des peines très sévères sont prévues pour les délits politiques, toute propagande communiste ou défaitiste est interdite. Dans son article 18, la loi dit que les communistes ne peuvent être ni fonctionnaires, ni députés. Immédiatement, de nombreux fonctionnaires sont renvoyés et les mandats des députés communistes sont annulés. Certains d'entre eux sont traduits devant la justice et condamnés. L'opposition qualifie cette loi d'anticonstitutionnelle. En effet, ce n'était pas une loi ordinaire : elle changeait les délits politiques en délits pénaux et présentait pour eux les peines du droit criminel. L'article 18 fut le plus critiqué parce qu'il donnait à la loi un pouvoir rétroactif et faisait annuler les mandats des députés communistes, élus antérieurement. Le gouvernement se défend-

(35) ZRNITCH : *La Constitution de Vidov-dan*, pp. 30-31.

(36) Ministre de l'Intérieur DRACHKOVITCH : « En Serbie, en Croatie et en Slovénie, pas une goutte de sang n'est versé dans la lutte entre la classe ouvrière et le pouvoir public, uniquement parce que le gouvernement a dépassé le mandat légal... » « Nous savions ce que nous faisons. Pour tout ce que nous avons fait nous n'avions pas l'autorisation légale, je le répète, nous ne l'avions pas. » 13^e Séance du 8 août 1921. *Comptes rendus de l'Assemblée Constituante*, pp. 13 et 14 (T. I).

(37) Chroniqueur du *Srpski Knizevni Glasnik*, t. IV, 1921, p. 148.

dait en disant que les communistes avaient passé outre la Constitution et qu'ils ne pouvaient pas s'en prévaloir. A la force il répondait par la force et quand il s'agit de la défense de l'Etat tous les moyens sont bons, même s'ils ne sont pas prévus par la Constitution. La thèse de l'opposition n'était pas fondée et celle du gouvernement non plus et ne faisait que créer un mauvais précédent. La loi n'était pas anticonstitutionnelle, elle ne changeait que les lois antérieures et non pas la Constitution. C'est dans un autre cas que le gouvernement n'a pas pris la constitution en considération. Quand les mandats des députés communistes furent annulés, l'Assemblée Législative perdit 57 de ses membres qu'il fallait remplacer. La Constitution de 1921 prévoyait, dans l'article 141, que la loi électorale pour l'Assemblée Constituante resterait en vigueur sauf les changements à apporter par l'Assemblée Législative pour la rendre conforme à la Constitution. L'article 86 de cette loi dit que si les députés sont empêchés d'exercer leurs mandats, ce sont leurs remplaçants qui viennent. Du moment que la loi électorale n'était pas changée, elle devait être appliquée. Mais le gouvernement fit un acte anticonstitutionnel : il ne remplaça pas les députés communistes et ne fit pas d'élection. Il se défendait en disant que la Constitution demande que la loi soit changée par l'Assemblée Législative, et puisque cela n'a pas été fait, elle ne pouvait pas être appliquée. Cet acte du gouvernement est contraire à l'article 127 de la Constitution qui dit qu'elle ne peut être suspendue qu'en cas de guerre ou de rébellion armée.

L'interdiction du 29 décembre et la loi du 2 août ont mis fin au mouvement communiste en Yougoslavie. On ne le rencontrera plus que comme parti illégal.

Le parti socialiste n'eut jamais de succès en Yougoslavie. Pris entre tant de partis il ne pouvait réussir. Aux élections, il se présente avec le programme socialiste classique : étatisation de toutes les entreprises, désarmement, suppression de l'armée, séparation de l'Eglise et de l'Etat, droit de vote aux femmes, l'instruction et la justice gra-

tuites. Le programme social était très développé. Aux élections pour l'Assemblée Constituante, le parti socialiste ne gagna pas un siège.

L'aspect de l'Assemblée Constituante, élue le 28 novembre 1920, n'était pas le même que l'aspect du parlement provisoire. « Le parlement provisoire était divisé en deux secteurs : partis politiques (radicaux, démocrates, opposition) et les partis nationaux (club national croate, parti populaire slovène). Les élections constituant ont fait surgir un troisième groupe : celui des partis de classe ou d'intérêts professionnels (partis communiste ou socialiste ouvrier, parti républicain paysan croate, parti paysan serbo-croate). » (38). Le résultat des élections surprit tout le monde. Les communistes, qui n'avaient pas un député au parlement provisoire, gagnèrent 55 sièges. Le parti républicain paysan-croate — dont le seul représentant au Conseil National de Zagreb ne voulut pas venir à Belgrade, en gagna 49. — Presque tous les partis politiques croates qui siégeaient au parlement provisoire disparurent. Le parti agraire, qui venait de se former, voit 39 de ses membres élus députés.

La caractéristique des élections pour l'Assemblée Constituante est le succès du parti communiste et des partis régionaux. En Croatie, la majorité des mandats passa aux mains du parti républicain paysan-croate qui obtenait 49 sièges sur 93 — nombre total pour la Croatie. Le parti clérical slovène avait à peu près toute la Slovénie. En Bosnie, l'organisation musulmane obtenait de très bons résultats.

D'après ces statistiques, aucun gouvernement homogène n'était possible. Bien plus, les coalitions n'étaient possibles qu'entre trois partis au moins. Plus tard, quand le parti républicain croate-paysan ne vint pas et quand les communistes furent chassés, le gouvernement put se former entre deux partis. Les partis qui avaient le plus

(38) MOUSSER : *Le Royaume des S.C.S.*, p. 40.

de députés étaient le parti radical et le parti démocrate, qui étaient presque purement serbes. Donc, la majorité était entre leurs mains.

Mais comment expliquer cette issue des élections. L'histoire du parti communiste est déjà vue. L'état irrégulier d'après-guerre, la propagande de Moscou, l'exemple de la Hongrie, le mécontentement des masses ouvrières, firent que le parti communiste eut un succès inattendu. D'autre part : « Le communisme bénéficie de la majorité des voix syndicalistes et, un peu partout, de l'appui des éléments irrédentistes, magyars, allemands, bulgarisants; peut-être, est-ce qui explique ses progrès dans les provinces périphériques; mais il faut lui reconnaître aussi une organisation robuste, bien encadrée, et un esprit de discipline et de méthode qui lui ont assuré de sérieux avantages électoraux » (39). Malgré tout cela, son existence fut de courte durée et sa disparition fut aussi foudroyante que son apparition.

Le succès du parti républicain croate s'explique tout autrement. Le paysan croate votait pour la première fois. Il ne pouvait donner sa voix qu'à celui qu'il connaissait et qui s'était toujours occupé de lui. En plus, le programme était tellement alléchant qu'il ne pouvait pas y résister. Le chef du parti, démagogue averti, connaissait l'âme du peuple et savait bien faire sa campagne électorale. C'était un tribun : il demandait l'obéissance et la fidélité au peuple, mais lui, n'était fidèle à personne. En politique, les principes n'existaient pas pour lui. Sa versalité était passée en proverbe. Voilà une comparaison intéressante qui le concerne : « Imaginez-vous, pour une seconde seulement, puisqu'il est impossible plus longtemps, un chariot paysan, avec des timons dans tous les sens, et à chaque timon des chevaux attelés dans le sens inverse ; imaginez-vous que les roues de ce chariot soient de dimensions différentes et chacune avec plusieurs essieux et tout cela sur une route cahoteuse, tortueuse et boueuse comme l'était

(39) MOUSSER : *Royaume des S.C.S.*, p. 55.

la Croatie de 1914 (et la Yougoslavie aujourd'hui). Asseyez-vous dans ce chariot et criez : En avant ! et vous serez semblable à M. Raditch avec toute son idéologie politique et tactique, prise dans son ensemble » (40). Puis une opinion sur lui : « Circonspect, timide aussi, il est resté commerçant au détail qui ne fait que de petites affaires qui rapportent rapidement, bien que peu » (41). Il est républicain, mais puisque la monarchie ne veut pas céder, il cédera, il est pacifiste. De républicain fédéraliste, il deviendra monarchiste centraliste, il ne veut pas de révolution (42). Il fait sa campagne électorale, il parle, c'est sa manie, il parle pendant des heures et des heures. Il attaque tout le monde, le roi, l'armée, les ministres. On lui demande des explications, il déclare que les sténographes ne savent rien, qu'il n'a rien dit, qu'ils ont tout inventé. Et ce qu'il y a de plus invraisemblable, c'est que le peuple croate le suit. Il devient presque son messie. « Il est hors de doute qu'aucun Croate n'a jamais été plus honoré que ce même tribun que ses adversaires traitaient de tzigane et d'imbécile » (43).

Malgré le succès qu'il avait obtenu et le rôle qu'il aurait pu jouer à l'Assemblée Constituante, le parti républicain paysan-croate ne vint pas à Belgrade. Il préféra rester à Zagreb.

Les séances de l'Assemblée Constituante furent ouvertes le 12 décembre 1920. Une question très importante se posa immédiatement : L'Assemblée Constituante doit-elle approuver et faire sien le règlement intérieur que le gouvernement avait fait promulguer par un oukase royal ?

(40) A. CESAREG : *Stepan Raditch et la République*, p. 6.

(41) A. CESAREG : *Stepan Raditch et la République*, p. 51.

(42) « Raditch a fait des volte-face sans nombre ; tour à tour serbophile et antiserbe, républicain et monarchiste, séparatiste et unitariste, il avait fini, à la veille des élections, par se rallier à la dynastie et à l'Etat des Serbes, Croates et Slovènes, sous sa forme actuelle. Emprisonné pour excitation à la guerre civile, on le libéra le matin même du scrutin. Il cria aussitôt : « Vive le prince-régent ! » Mais en apprenant le soir que quarante-neuf de ses partisans étaient élus députés, il cria : « Vive la République ! ». MOUSSET : *Royaume S.C.S.*, p. 61.

(43) A. CESAREG : *Idem*, p. 20.

Cette question devenait encore plus importante par ses conséquences. Le règlement intérieur de l'Assemblée Constituante prévoyait le serment de fidélité au roi. Pratiquement, cela signifiait pour l'Assemblée Constituante l'abdication de sa souveraineté.

Aussi de neuf groupes parlementaires — sept se prononcèrent contre ce règlement. On retrouve ici, sur un champ pratique, les deux thèses déjà rencontrées. Si l'on admet que l'Assemblée Constituante est souveraine, le serment ne doit pas être prêté, sauf si elle le veut. Le gouvernement défendait l'opinion que l'Assemblée Constituante n'était pas une Convention, mais une manifestation ordinaire de la vie parlementaire d'un Etat (44). Il ajoutait, en plus, qu'il était autorisé par la loi et que le parlement provisoire avait voté beaucoup de lois dont personne ne contestait la validité. L'Assemblée Constituante, dit-il, n'est pas sortie d'une révolution, mais d'un état de droit et elle a des obligations (45). En général, tous ceux qui soutenaient que les déclarations du 1^{er} décembre 1918 étaient des actes constitutifs, défendent la même opinion (46). Il disait que du moment que le régime monarchiste se trouve institué par ces déclarations, les députés de l'Assemblée Constituante doivent prêter le serment de fidélité au roi et accepter le règlement intérieur prescrit par le gouvernement. Cette thèse, bien que victorieuse à l'Assemblée Constituante est à rejeter pour les mêmes raisons que celle qui prétend que l'Assemblée Constituante n'est pas souveraine.

L'opposition soutenait la thèse inverse. Pour elle, l'Assemblée Constituante est souveraine parce que notre Etat est nouveau. C'est elle qui représente le pouvoir suprême et puisque c'est la première fois qu'elle est convoquée, elle peut s'occuper de toutes les questions qui touchent le nouvel Etat. « Le véritable Etat moderne est basé sur le

(44) L. MARKOVITCH : *Le problème constitutionnel serbo-croate-slovène*, p. 16.

(45) *Politika*, 27-12-1920.

(46) V. SAGADIN : P. 23.

principe de la primordialité des lois. Cette primordialité suppose que la loi a plus d'importance que le décret et que le parlement ne peut pas être obligé d'appliquer un décret comme si c'était une loi — du moment que le roi l'a fait seul sans lui » (47). La dynastie ne prétend pas avoir des droits historiques. Quant au point de vue du serment de fidélité, l'opposition était de l'avis suivant : « Du point de vue historique, il est difficile d'expliquer que même avant la Constitution il existait un pouvoir royal auquel l'Assemblée Constituante ne pouvait pas toucher. Le pouvoir royal, comme tous les autres, d'ailleurs, a son origine dans la Constitution. Comment a-t-il pu précéder la première constitution de notre pays ? » (48). La souveraineté de l'Assemblée Constituante — corps élu — peut être limitée, mais pas toujours. Dans une monarchie constitutionnelle et parlementaire, le pouvoir législatif est partagé entre le roi et l'Assemblée. Mais ici ce n'est pas le cas, bien que cela en ait l'air. On ne savait pas ce que l'Assemblée Constituante allait décider. La forme du gouvernement n'était même pas certaine. « Si on voulait que la souveraineté de l'Assemblée Constituante soit limitée par le roi, il aurait fallu que le roi soit élu par le peuple — tout comme les députés. Alors, on se trouverait en présence de deux facteurs qui pourraient parler au nom du peuple des Serbes, Croates et Slovènes et qui pourraient se limiter les pouvoirs. Dès que l'Assemblée Constituante représente à elle seule ce peuple dans sa nouvelle union politique, elle est obligatoirement souveraine... Il ne faut pas dire que l'Assemblée Constituante a trouvé le pouvoir royal rétabli avant elle et qu'à cause de cela elle a prêté serment de fidélité. Au lieu de cela, il faut dire : « Le pouvoir royal s'est trouvé institué au moment où l'Assemblée Constituante l'a approuvé par la prestation du serment » (49). Toute autre conception du rôle de l'As-

(47) SL. YOVANOVITCH : *Archives*, p. 448, janvier 1921.

(48) SL. YOVANOVITCH : *Droit constitutionnel*, p. 24.

(49) SL. YOVANOVITCH : *Idem*, p. 26.

semblée Constituante était un non sens et contraire aux vœux exprimés dans les « instructions » données aux délégués du Conseil National. Il est vrai que les délégués n'avaient pas littéralement observé les « instructions », mais ce que le Conseil National avait décidé dans son assemblée plénière est bien plus important que les actes des délégués.

Après de longues discussions, le gouvernement céda un peu. Une commission fut chargée d'élaborer le règlement intérieur, mais elle présenta l'ancien règlement presque inchangé et il fut voté. Tous les partis prêtèrent serment de fidélité au roi, même le parti communiste et le parti républicain. Seul ne le prêta pas le parti républicain paysan-croate, qui restait en dehors de l'Assemblée Constituante.

Il ne restait plus qu'à élaborer la Constitution. De nombreux projets furent déposés (50). La meilleure façon de voir les idées des partis sur la constitution du futur Etat est d'examiner leurs projets. Déjà, à première vue, une idée se dégage : « Dans le royaume de Serbie, à travers tout le xix^e siècle, la lutte constitutionnelle fut menée pour voir si l'on pouvait, et dans quelle mesure, limiter le pouvoir royal par les lois et faire surveiller le prince par un Conseil ou une Assemblée Nationale. La question constitutionnelle était la question de la limitation des pouvoirs du prince. A la première Assemblée Constituante de l'Etat des Serbes, Croates et Slovènes, cette question passe au second rang, on discute très peu sur l'étendue du pouvoir du prince, bien qu'un parti républicain fut formé. La discussion capitale porte sur l'organisation intérieure de l'Etat — organisation centralisée ou décentralisée, c'est-à-dire fédéraliste » (51). A côté de cette question, une autre

(50) V. pour les détails :

SL. YOVANOVITCH : Dans le *Droit constitutionnel*.

HORVATIKI : *Constitution de Vidovdan th.*

N. YOVANOVITCH : *Const. du royaume des S.H.S. de 1921.*

ALBALA : *Le Gouvernement local th.*

(51) SL. YOVANOVITCH : *Droit constitutionnel*, p. 40.

avait retenu l'attention de l'Assemblée Constituante. C'était la question des devoirs sociaux de l'Etat que les partis socialiste et agraire avaient soulevée.

C'est sur ce premier point, organisation intérieure de l'Etat, que se forment les trois courants d'idées qu'on a déjà rencontrés sous une forme atténuée dans les programmes électoraux des partis. Aux élections pour l'Assemblée Constituante, les partis régionaux remportèrent le plus grand succès. Grâce à cela, les projets sont imprégnés de cet esprit régionaliste qui nuira beaucoup à la consolidation de l'Etat. Pour mieux suivre l'idée principale, les projets seront exposés d'une façon synthétique tout en laissant des détails de côté. Mais avant d'exposer ces trois courants, il faut dire quelques mots des projets qui restent en dehors d'eux.

Le projet socialiste demande une république décentralisée, avec un président élu par le peuple. Le referendum doit être institué. Le côté économique et social du projet est très important : travail de huit heures, droit de grève, protection des ouvriers.

Les républicains exigent le droit de vote pour les femmes, le referendum, le droit d'initiative. Les conflits entre le président de la république et le pouvoir législatif sont tranchés par le peuple. De même, un certain nombre d'électeurs peut demander la dissolution de la Chambre.

Le parti agraire, récemment créé, dépose un projet qui s'occupe presque uniquement des questions sociales et économiques. C'est sur ses suggestions que le gouvernement ajouta à son projet le chapitre III qui traite de ces questions. Pour bien prouver qu'il envisageait l'Etat comme un corps économique, il disait dans le premier article de son projet : « L'Etat est une communauté politique, économique et culturelle ». La forme du gouvernement est monarchique avec une seule Chambre. Les députés ont le mandat impératif. Le président du Conseil est élu par la Chambre pour deux ans. « Bref, le projet de constitution du parti agraire présente un essai d'orga-

nisation d'une république dans une monarchie et tâche de trouver un juste milieu entre le système parlementaire et le système présidentiel » (52). Au point de vue de l'organisation intérieure, il est contre l'autonomie des provinces.

L'organisation musulmane présenta un projet qui ne cachait pas ses intentions. Elle voulait, pour concilier tous les intérêts, une organisation intérieure avec décentralisation administrative, mais qui laisserait le territoire de Bosnie intact, même avec une certaine autonomie. Ce qui le préoccupe, ce sont les intérêts de son église et des gros propriétaires. Aussi, demande-t-il l'indemnisation pour tous les biens confisqués pour les besoins de la réforme agraire. C'est le parti qu'on accusera plus tard d'avoir voté la Constitution uniquement parce que le gouvernement avait promis d'indemniser tous les gros propriétaires fonciers musulmans.

Les communistes n'avaient pas fait de projet. Ils voulaient transporter la constitution de l'U.R.S.S. en Yougoslavie. Pour le reste, ils se contentaient d'une république fédéraliste ou d'une confédération d'Etats. A l'Assemblée Constituante, ils s'intéressaient surtout aux questions sociales.

Aussitôt après le vote de la Constitution, tous ces projets tombèrent dans l'oubli. Mais le sort des projets à tendances régionalistes ne fut pas le même. Présentés par les partis croates et slovènes, ils continuèrent de figurer aux programmes de ces partis. La question constitutionnelle resta ouverte bien que la Constitution fut votée. Les partis serbes, en majorité à l'Assemblée Constituante, cédèrent sur beaucoup de points, mais pas sur l'organisation intérieure. Habités au centralisme depuis toujours, ils ne voulaient pas admettre une organisation autre que celle-ci. Le fédéralisme et l'autonomie législative

(52) SL. YOVANOVITCH : *Droit constitutionnel*, p. 49.

étaient des notions dont ils ne voulaient pas s'occuper (53). Le centralisme avait fait ses preuves dans la Serbie, il doit, par conséquent, être appliqué en Yougoslavie. On parlait de mentalités différentes, de l'éducation séculaire diverse, des habitudes autres que les leurs, mais les partis serbes croyaient à la toute puissance de l'Etat et ne changèrent pas d'opinion. L'histoire leur avait appris qu'un Etat fort se défend mieux. L'Etat fort, pour eux, c'était l'Etat centralisé. Il faut qu'il y ait un centre où l'on sache tout et où l'on décide de tout. Un Etat composé de provinces autonomes signifiait un Etat faible et un Etat fédéral était impossible à leurs yeux. Les partis croates et slovènes, habitués aux autonomies provinciales invoquaient l'exemple de la Suisse et des Etats-Unis, à quoi les partis serbes répondaient que les Balkans n'étaient pas les Etats-Unis et encore moins la Suisse. De tous les hommes politiques serbes, un seul (Protitch) avait compris que la constitution serbe avaient bien servi la Serbie, mais que pour la Yougoslavie il fallait autre chose. Son projet demandait une organisation décentralisée — self-government anglais — avec le pouvoir législatif pour les Assemblées provinciales (54). Un gouvernement nommé par le pouvoir central contrôlerait la gestion des pouvoirs décentralisés. En somme, c'était une organisation qui aurait pu être viable. Aussitôt paru, le projet fut attaqué de tous les côtés. Les partis serbes le traitaient de « séparatiste » et les partis croates et slovènes de « centra-

(53) Ces deux thèses existaient dès le début : « D'un côté se trouvaient les partis et les hommes politiques avec un programme bien défini : Royaume de Serbes, Croates et Slovènes avec la dynastie nationale des Karageorgevitch, acceptée déjà dans la Déclaration de Corfou par tous les représentants du peuple alors en liberté, avec un Parlement et une législation, avec le suffrage universel, égal, direct et secret, avec une décentralisation administrative large et organisée démocratiquement, sans aucune trace de féodalisme. ... »

« De l'autre côté étaient les partis et les hommes politiques qui n'avaient pas de vues nettes sur la forme du gouvernement et qui montraient des velléités et des tendances d'obtenir pour la Croatie et la Slovénie une autonomie législative pour certaines questions. » STOYAN PROTITCH : *Quelques réflexions sur la nouvelle Constitution*, pp. 4 et 5.

(54) ST. PROTITCH : *Quelques réflexions sur la nouvelle Constitution*, p. 16.

liste ». Cependant ce n'était ni l'un ni l'autre. La division de l'Etat était prévue d'après l'existence historique des provinces — il en prévoyait neuf, divisées elles-mêmes en départements, arrondissements et communes (55). La loi du 3 octobre 1929 sur l'organisation administrative de l'Etat, s'inspirant de ce projet, fit aussi la division en neuf provinces (banovines).

Les deux autres projets gouvernementaux (56) s'intéressaient surtout à deux choses : aux droits et prérogatives de la Couronne et aux rapports du gouvernement central et des régions. Ils se ressemblaient parce qu'ils s'inspiraient de l'ancienne constitution serbe. Pour eux, la monarchie garantit le pouvoir central qui est nécessaire au nouvel Etat. Pour qu'il soit plus fort, les provinces ne doivent pas être grandes. Il faut, donc, beaucoup de départements qui dépendent du pouvoir central et non pas un petit nombre de provinces avec des pouvoirs propres. Le projet en prévoit au plus 35, avec une population entre 200.000 et 600.000 chacun (art. 62). Chaque département élira une assemblée départementale qui s'occupera des affaires locales. Cette assemblée n'aura pas le pouvoir législatif. Elle ne fait que des décrets qui doivent être publiés par le préfet (art. 65).

Seul le projet gouvernemental fut discuté par l'Assemblée Constituante. Certains articles furent changés et d'autres rajoutés. L'organisation centraliste resta. Le gouvernement défendit la centralisation en disant que le grand nombre de départements fera disparaître les frontières historiques et avec elles l'esprit séparatiste qui empêche la consolidation de l'Etat.

Les partis croates n'étaient pas du même avis. L'organisation intérieure envisagée par eux était totalement différente de celle qu'avait envisagée les partis serbes. Habités à être gouvernés dans les provinces décentralisées, ils n'avaient pas peur des unités autonomes. Bien plus, ils

(55) ST. PROTITCH : *Projet de Constitution*, art. 158 à 174, p. 39 à 43.

(56) Projet VESNITCH et Projet PACHITCH.

ne pouvaient pas s'en passer. Comme preuve que leur opinion était exacte, ils disaient que l'administration de l'ancienne Autriche-Hongrie était parfaite. Ils croyaient pouvoir exiger cela d'autant plus qu'ils se trouvaient dans leur Etat national. Le contraire serait incompréhensible. Comment ! Ne pas donner à la Croatie l'autonomie qu'elle avait sous l'Autriche-Hongrie ! A quoi sert alors de s'être unis ? La Croatie se trouvait enfin libre de toute tutelle étrangère, elle pouvait s'organiser comme elle voulait. Il est exact qu'elle s'est unie avec la Serbie, mais cette union a été faite en vue de devenir plus forte. Autrement elle n'aurait aucun sens. Pour bien montrer que les partis ne voulaient pas se laisser « majorer » par les partis serbes, ils avaient inséré cette condition dans les « instructions ». Les partis serbes ne peuvent pas dicter l'organisation du nouvel Etat puisqu'ils ont accepté cette condition. Il n'y a qu'un seul moyen de résoudre la question de l'organisation intérieure — c'est l'entente des partis. L'acte de l'union est un contrat et comme tout contrat il peut être résilié si l'une des parties de l'observe pas. Pour ne pas rompre l'union, il faut s'entendre. D'ailleurs personne ne voudrait rompre l'union. Raditch, qui ne vient même pas à Belgrade, est partisan de l'union, sous certaines conditions il est vrai. La Croatie était un Etat, on ne doit pas la mettre au rang d'une province (56b). Zagreb, capitale de cet Etat, ne doit pas devenir un simple chef-lieu de département !

(56 bis) « Si vous voulez avoir un Etat fort et uni, mettez-vous dans la position des Croates. Ils avaient, on peut dire, leur Etat complet, où ils avaient tout et où ils décidaient de tout. Qu'ont-ils maintenant ? Et si vous étiez à la place des Croates vous auriez fait la Révolution. » M. DRINKOVITCH : *La politique croate et celle de l'Etat*, p. 72.

SL. YOVANOVITCH a une autre opinion sur la Croatie comme Etat : *Srpski Knizevni Glasnik*, 1920, I, p. 436 : « Ses juristes (Croates) ont toujours soutenu qu'elle (la Croatie) n'était pas une province, mais un Etat, et cette thèse était prise au sérieux par les juristes étrangers. Mais tout cela n'était que de la théorie ; en pratique, la Croatie jouissait d'une sorte d'autonomie, qui comprenait l'administration, l'église, l'école et la justice. Il n'est pas nécessaire ici de décrire cette autonomie, le principal est qu'en 1918 la Croatie ne remplissait pas tous les devoirs d'un Etat indépendant et n'était pas organisée pour le faire. Bien qu'en théorie elle ait eu toutes les qualifications de l'Etat, en pratique, elle ne disposait pas de toutes les attributs d'un Etat.

La solution de la question constitutionnelle doit, en premier lieu, contenter les Croates, puisque l'Etat croate a abdiqué sa souveraineté pour s'unir. La constitution du nouvel Etat doit comporter les clauses garantissant aux Croates que « l'individualité historique » de la Croatie sera sauvegardée. Les opinions des députés croates sont partagées sur ce point. Les quelques députés démocrates sont centralistes. Ils ne veulent pas entendre parler des « individualités historiques » et des « garanties ». Le nouvel Etat est formé et il faut l'organiser le mieux possible sans faire attention à tous ces préjugés. Dans un Etat national il n'est plus besoin pour les provinces d'exiger des garanties. Du reste, elles sont réunies et elles n'existent plus.

Les députés du parti républicain paysan croate ont une opinion peu commune. Il en sera question plus loin.

Le Club national, dont les députés sont Croates, présente à l'Assemblée Constituante un projet de constitution où sont exposées ses vues sur l'organisation intérieure de l'Etat. Il prévoit une monarchie constitutionnelle et parlementaire composée de six provinces « historiques ». Chaque province a un parlement et un gouvernement, mais un parlement central et un gouvernement central existent aussi. La Constitution ne peut pas être changée sans l'autorisation des parlements provinciaux. S'il y a des conflits constitutionnels, ils seront soumis à un tribunal d'Etat. Ce tribunal sera composé de douze membres, six élus par les parlements provinciaux et six nommés par le roi. Quelle que soit la sentence, les provinces ne sont pas tenues de l'observer; elles le peuvent si elles le veulent, mais personne ne peut les y contraindre. Le pouvoir central est représenté par le roi et les deux assemblées, la Chambre des députés et le Sénat. La Chambre des députés est élue au suffrage universel. Le Sénat a 100 membres, dont 53 élus par les parlements provinciaux et 47 par diverses organisations et institutions. Le pouvoir législatif est partagé entre le parlement central et les parlements provinciaux. Il y aura aussi deux sortes de fonctionnaires.

Tout est prévu pour sauvegarder le territoire et les droits historiques de la Croatie (57). On se soucie peu de ce que l'Etat en souffre. Si on appliquait ce projet à la lettre, ce ne serait plus un Etat fédéral, mais une confédération d'Etats — forme de gouvernement qui s'est montrée tellement défectueuse qu'on ne la trouve plus nulle part.

Les partis serbes, qui étaient centralistes, ne pouvaient pas admettre une telle thèse. L'union a été faite justement pour mettre fin à toutes ces tendances régionalistes. Le sacrifice que faisait la Croatie n'était pas plus grand que celui que faisait la Serbie; bien au contraire. La Serbie, dont personne ne pouvait dire qu'elle n'était pas un Etat indépendant, disparaissait aussi. C'était la première des provinces yougoslaves qui avait perdu son gouvernement local. Pendant que la Croatie, la Slovénie et la Bosnie avaient des gouvernements locaux, la Serbie était directement administrée par le gouvernement central. C'est aussi elle la première qui a compris que les provinces devaient disparaître pour faire place à un Etat plus fort. La Croatie pensait autrement. Elle croyait que le moment était venu pour ressusciter le droit d'Etat croate et que pour cela la forme fédérale était indispensable. « Les partisans de l'Etat fédéral se trouvent principalement en Croatie. Les hommes politiques croates savaient très bien que pendant l'union de la Croatie et de la Hongrie, le droit d'Etat croate appartenait plus à l'histoire qu'à l'actualité. Mais, d'autre part, ils trouvent que après la rupture de cette union, rien n'empêchait plus la Croatie de rétablir son droit d'Etat dans toute son exactitude historique; ils demandent que l'individualité d'Etat croate soit beaucoup plus considérée dans l'Etat des Serbes, Croates et Slovènes qu'elle ne l'était dans l'empire de l'Autriche-Hongrie, car, autrement, le peuple croate ne

(57) « Cette idée de garantie était très chère aux Croates dont toute l'histoire à partir du xii^e siècle jusqu'à nos jours se résume en une lutte contre la prodominance autrichienne ou hongroise. » L. MARKOVITCH : *Problème constitutionnel serbo-croate-slovène*, p. 17.

pourrait pas considérer la création de l'Etat des Serbes, Croates et Slovènes comme sa libération. De cette façon, en entrant dans l'Etat des Serbes, Croates et Slovènes avec son droit d'Etat historique, la Croatie se trouvera envers le royaume de Serbie sur un pied d'égalité et, pour ces raisons, les hommes politiques croates considèrent que l'Etat des Serbes, Croates et Slovènes doit être un Etat fédéral » (58).

Les hommes politiques croates envisagent presque uniquement l'intérêt de la Croatie. Ils veulent appliquer au nouvel Etat une organisation intérieure qui satisfait la Croatie mais qui n'a aucune « raison historique » pour les autres provinces. « Les hommes politiques croates ont tort de considérer ce problème uniquement du point de vue croate. Au lieu de rechercher une solution qui serait la plus profitable à tous, ils exigent celle qui offre la plus grande autonomie à la Croatie. Au lieu de conformer leurs vœux à la meilleure organisation de l'Etat des Serbes, Croates et Slovènes, ils veulent que l'organisation de l'Etat des Serbes, Croates et Slovènes soit conforme au droit d'Etat croate » (59).

En comparant les deux thèses, on aboutit à une constatation étonnante. La Serbie supportait plus facilement la disparition de son individualité d'Etat indépendant que la Croatie qui n'était même pas un Etat indépendant. Car, pendant que les hommes politiques et les historiens croates croyaient que la Croatie était un Etat parfait indépendant, l'autre partie — les hommes politiques hongrois — soutenaient le contraire. En 1911, le comte Tisza disait à la commission des finances du parlement de Budapest, qu'il était étonné de voir qu'on put soutenir la thèse que le ban croate doit donner sa démission s'il n'a pas la majorité à la Diète croate. « Tous les partis hongrois doivent combattre cette fausse théorie, parce que cela signifierait con-

(58) SLOB. YOVANOVITCH : Dans *Srpski Knizevni Glasnik*, 1920, I, p. 437.

(59) SLOB. YOVANOVITCH : *Idem*, p. 438.

sidérer la Croatie comme un Etat indépendant » (60). A travers toute l'histoire politique de la Croatie, on voit cette lutte incessante : d'un côté, les Croates demandant des garanties pour leur Etat et, de l'autre côté, les Hongrois tâchant de magyariser la Croatie. C'est aussi par là que s'explique le caractère croate.

En 1918, ils croyaient qu'il fallait encore des garanties; la Hongrie était sortie de l'Union, la Serbie entraînait. On voyait que l'union politique était arrivée avant l'union spirituelle. Il restait toujours quelque chose de cette propagande anti-serbe que l'Autriche-Hongrie a menée pendant des décades. Cela suffisait pour créer une atmosphère de méfiance qui n'a jamais disparu. Les Serbes, de leur côté, ne comprirent pas très bien l'union. Il y en avait qui croyaient toujours que la Serbie a fait la guerre pour libérer les autres Yougoslaves, que les Croates n'avaient pas de conditions à poser (16). Les Croates opposaient leur thèse bien connue du droit d'Etat historique et de non majoration par les partis serbes. Le cercle vicieux recommençait. Quand la question constitutionnelle se posa, en 1921, il n'y avait qu'une issue : le vote. C'est ce qui arriva, les Croates furent vaincus, mais l'idée de l'union n'y gagna rien.

Tandis que les Croates demandaient le rétablissement de leur droit d'Etat historique et qu'ils y tenaient sans faire attention si cela profitait ou nuisait au nouvel Etat — les Slovènes envisageaient la constitution à leur façon. Ils n'avaient aucun « droit historique » menacé et ils demandaient que l'Etat fut organisé surtout comme une communauté économique d'où on pourrait tirer le plus de profit possible. Néanmoins, les provinces doivent garder leurs anciennes frontières et la Constitution doit envisager une organisation intérieure adéquate. Une déclaration du chef du parti clérical slovène à l'Assemblée Consti-

(60) *La situation en Croatie et l'union nationale des Serbes et des Croates*, par un journaliste. ST. PROTITCH, p. 151.

(61) *V. Novi Zivot* : Article de M. ARANDJELOVITCH ; 1921, VI, p. 10.

tuante laisse comprendre les sentiments des Slovènes à ce point de vue. « A nous, messieurs, il ne nous importe pas de faire une Constitution qui organise l'Etat d'après les règles juridiques, mais il nous importe que cette Constitution prévoie que l'Etat protège les droits de tous les citoyens et qu'il s'occupe du progrès économique » (62).

Cette déclaration explique fidèlement la pensée de tous les Slovènes et elle se comprend très bien. La Slovénie n'avait aucune autonomie sous l'Autriche-Hongrie. Toute l'activité s'était transformée en une activité économique. L'esprit coopératif s'est développé, mais aux dépens de l'esprit national. Le Slovène est surtout très pratique. Aussitôt après la guerre, au moment où l'Italie occupait les terres slovènes, les hommes politiques slovènes croyaient au centralisme comme à un dogme (63), plus tard, quand le danger passa, ils s'éloignèrent du centralisme pour se rapprocher de l'Etat fédéral (64), en passant par les provinces autonomes.

Ces trois thèses : la thèse serbe-centraliste, la thèse croate fédéraliste et la thèse slovène autonomiste, se rencontrent à l'Assemblée Constituante. Laquelle allait l'emporter ? Les partis croates n'admettent pas le vote simple. Ils ne veulent pas de majoration. Mais comment autrement peut-on concilier les thèses opposées ? Il ne reste qu'un seul moyen : obtenir la majorité et faire passer sa thèse. Le gouvernement où les partis serbes dominent, gagne la majorité, et la Constitution est votée par 223 con-

(62) Déclaration de KOROSÉC à l'Assemblée Constituante, le 15 août 1921. Compte rendu sténographique, séance XV, p. 15. T.I.

(63) RIVET : *En Yougoslavie*, p. 40. Déclaration de KOROSÉC : « Est-ce le système de la centralisation qu'il faut appliquer au nouvel Etat ou bien celui de la fédération, voilà la question que nous nous posâmes en détaillant le problème de l'organisation future de notre Etat. Nous désirons avant tout créer un Etat fort et viable ; en vue de ce but, nous regardons comme inacceptable la fédération par nationalité (serbes, croates, slovènes). La fédération excluant toute concentration ne ferait qu'entraîner la désagrégation. »

(64) Dans le journal *Politika*, du 11-1-1933.

tre 35 sur 419, avec 181 non votants. C'est une majorité très faible, mais il n'est pas possible de faire autrement.

Parmi ces non votants, on trouve 50 communistes, 25 cléricaux slovènes, 5 députés de l'Entente croate, 49 députés du parti républicain paysan croate. Le parti communiste fut interdit et ses députés se retirèrent de l'Assemblée Constituante. Le parti républicain paysan croate n'y vint jamais, il resta à Zagreb. Pendant que l'Assemblée Constituante travaillait à Belgrade, il travaillait à Zagreb.

Aux élections pour l'Assemblée Constituante, le parti républicain paysan croate a obtenu la majorité absolue en Croatie : sur 92 mandats il en a gagné 49. Fort d'un tel résultat, le parti disait que le peuple croate par ses élections, qu'il considérait comme un plébiscite, montrait clairement qu'il n'approuvait pas l'union telle que l'a faite le Conseil National. Et en vertu du principe de la libre disposition des peuples, les Croates pouvaient disposer de leur territoire ; il fallait donc refaire l'union, mais sur les bases nouvelles. Comme le parti républicain paysan croate était fédéraliste, il était évident que l'Etat des Serbes, Croates et Slovènes ne pouvait être qu'un Etat fédéral.

Dix jours après les élections, le 8 décembre 1920, une réunion de ce parti eut lieu à Zagreb. Devant les 80.000 membres du parti, les députés prêtèrent serment de fidélité « à la Patrie croate » et « à la République croate ». Tous les membres assistants firent de même. Par cet acte, le parti voulait déjouer le serment de fidélité au roi imposé par le règlement intérieur de l'Assemblée Constituante. Une « constitution » fut élaborée et « promulguée ».

Cette manifestation fut grandiose (65). Le chef du parti, Stepan Raditch, après avoir salué l'assistance, fit un discours où il proclama la République paysanne et exigea de tous le serment de fidélité. Les députés jurèrent de

(65) V. *Politika* du 9-12-1920, et WALTER : *La politique de l'harmonie des intérêts*.

défendre la cause croate de leur mieux et de tâcher d'organiser la Croatie comme une république « dans le cadre des limites reconnues à la Yougoslavie par les accords internationaux ». Mais le cadre de la Yougoslavie ne suffisait pas au parti républicain paysan croate. Il voulait une communauté sud-slave où, à côté du royaume de Serbie et du royaume de Bulgarie, se trouverait la République paysanne croate pacifiste et humanitaire. La Bulgarie ne pouvant pas rentrer immédiatement dans cette communauté, il n'y aurait que la Serbie, la Croatie et les autres provinces yougoslaves. Avant la formation de cet Etat, le parti exigeait, dans ses résolutions votées le 8 décembre 1920, que le « gouvernement du royaume de Serbie » se retirât de Croatie pour laisser place aux Croates. De même, les députés croates doivent être reconnus membres de la Diète croate qui sera formée. Cette Diète élira le président de la République.

On voit que le programme était non seulement utopiste, mais encore incompréhensible. Comment expliquer le succès de ce parti ? Il en a déjà été parlé à propos des élections pour l'Assemblée Constituante, mais il faut ajouter ceci : « Les Croates instruits, à part de rares exceptions, n'ont jamais pu concevoir l'Etat actuel hors des cadres de l'Autriche-Hongrie. Peu à peu cette idée s'est répandue dans le peuple. La méfiance était née envers le nouvel Etat. Le peuple demande maintenant un Etat impossible ! Il veut la république pacifiste dans le cadre de l'Etat des Serbes, Croates et Slovènes. Mais quel peuple est pacifiste ? Aucun ! Pourquoi les Croates le sont ? Parce qu'ils ont vu que la guerre ne menait à rien... Autrefois, ils ont toujours combattu pour un autre. On leur disait qu'ils combattaient pour l'empereur et contre les Serbes. Maintenant, d'un seul coup, ils ont un Etat sans empereur et avec les Serbes. Puisque les gens instruits, « les messieurs », les ont trompés, ils croient que le mieux est une république paysanne sans empereur et sans « messieurs » (66).

(66) GAVELA : *Novi Život*, 1923, t. 13, p. 189.

Le président du parti républicain paysan croate l'a bien vu et en a profité. Mais ce « commerçant au détail » ne comptait que sur les succès démagogiques et immédiats. Rien n'était prévu pour le cas où le « gouvernement de Serbie » ne voudrait pas accepter sa thèse. Le parti ne voulant pas de révolution, on arrive à un non sens : un programme révolutionnaire sans révolution. On verra par la suite que toute la politique du chef de ce parti était un non sens. Pour réussir, il comptait sur l'opinion européenne, comme si les Etats européens voulaient se mêler des affaires intérieures du royaume des Serbes, Croates et Slovènes.

Le gouvernement ne fit pas attention aux agissements de Raditch. Il avait tort, parce que quelques mois plus tard, quand les députés croates qui siégeaient à l'Assemblée Constituante la quittèrent, Raditch forma, le 21 mai 1922, le Bloc croate, comme antithèse au Bloc serbe. Le Bloc croate avait comme programme la défense de l'individualité du peuple croate avec toute son organisation culturelle, économique et sociale. « D'une façon générale, on tâchait d'unir tout le peuple croate pour combattre le centralisme de Belgrade et pour le contraindre à refaire l'organisation de l'Etat de telle sorte que la force et la valeur du peuple croate se fassent sentir dans la politique intérieure et extérieure » (67). Transformé en une assemblée politique, le Bloc croate commença une action de grande envergure. Deux jours avant la promulgation de la Constitution il publia un manifeste disant que la Constitution sera considérée comme nulle, « parce qu'elle sera votée grâce à un pot-de-vin de 1.200 millions de couronnes » (68). Mais comme cette action tombe dans la période d'après le vote de la Constitution, il en sera parlé après l'exposé des principes de la Constitution.

Pour conclure de chapitre, que pourrait-on dire ? Unis

(67) DRINKOVITCH : *La politique croate et celle de l'Etat*, p. 20.

(68) V. Politika du 8-11-1922 : *Le memorandum du Bloc Croate*.

pour la première fois, les Serbes, Croates et Slovènes ne se comprennent pas. Cela est naturel et il ne peut pas être autrement. Au moment de l'union, ils croyaient se comprendre parce que l'enthousiasme était immense. Mais la réaction ne tarda pas. Il y avait tout un Etat à organiser et les opinions étaient partagées. Elles étaient même tellement contraires l'une à l'autre qu'aucune entente n'était possible. Les partis croates blâmaient les partis serbes pour leur centralisme. Les partis serbes blâmaient les partis croates pour leur fédéralisme et tous les deux étaient contre les autonomies demandées par les partis slovènes. Ils avaient tous raison. Les Serbes étaient habitués au centralisme, les Croates au fédéralisme et les Slovènes préféraient les autonomies. Il est évident qu'avec toutes ces opinions en présence l'Etat pouvait attendre longtemps avant d'être organisé. Un Etat qui vient d'être formé a une multitude de tâches ; il faut qu'il les remplisse. Pour le faire, il a besoin d'une règle fondamentale qui pose le principe d'après lequel il agira. Cette règle, c'est la Constitution. Tous les partis étaient pour l'union. Chacun avait son opinion sur l'organisation intérieure. Concilier ces opinions était impossible. Il ne restait qu'une seule ressource : les soumettre au vote. Celle qui obtiendra la majorité prévaudra. Là aussi les difficultés apparaissent. Les partis croates ne veulent pas de « majoration ». Ils exigent que le principe de la majorité soit appliqué, mais ils l'entendent autrement : pour que la Constitution soit acceptée, il faut que la majorité des majorités provinciales ait voté pour elle. Cela signifie faire dépendre la Constitution de la majorité d'une province — ici la Croatie — et faire primer la majorité de l'Etat pris en entier par une majorité de province. Les partis croates ne voulurent pas changer d'opinion et se retirèrent à Zagreb. La Constitution fut votée et même appliquée, mais la question croate resta ouverte.

Les partis serbes, soutenus par les musulmans de Bosnie et les démocrates croates, avaient la majorité à l'As-

semblée Constituante et ne voulaient pas céder. Ils disaient que toutes les opinions se valent et que celle qui aura la majorité sera appliquée dans la Constitution. L'Etat ne pouvait pas attendre plus longtemps, il fallait agir. La Constitution fut votée, mais par une majorité tellement faible que cela encouragea les partis d'opposition en général et les partis croates en particulier. Le gouvernement n'avait obtenu qu'une majorité de 27 voix. Il suffisait donc de treize voix pour que la Constitution ne passât pas. Les partis croates répandaient l'opinion que les partis serbes avaient fait une Constitution contre les Croates et pour garder tout le pouvoir entre leurs mains. Ils voulaient la révision à tout prix et employaient tous les moyens. Ainsi, toute cette période de 1918 à 1921 se passa sous le signe des difficultés serbo-croates. Le mouvement des idées sociales qui occupait le monde entier ne faisait qu'effleurer la Yougoslavie. Le communisme était tué dans l'œuf. Le socialisme n'avait jamais eu de succès.

Le nouvel Etat avait enfin sa Constitution. Avant de la voir dans ses applications, il faut voir comment elle envisage la vie de l'Etat qu'elle consacre.

CHAPITRE II

LA CONSTITUTION DE 1921 ET SON APPLICATION JUSQU'EN 1929

« L'essence de la démocratie est dans son âme ; elle est, avant un esprit, une atmosphère. »

Joseph BARTHELÉMY.

(Démocratie et politique étrangère.)

La Constitution de 1921, dite de Vidov-dan, est sortie du projet gouvernemental remanié par la Commission constitutionnelle. Le projet était très bref : 86 articles. La Commission en changea et rajouta beaucoup et inséra le chapitre sur les prescriptions sociales et économiques.

La Constitution de 1921 contient 142 articles, compris dans quatorze chapitres, sur : les dispositions générales, les droits et devoirs fondamentaux des citoyens, les prescriptions sociales et économiques, les pouvoirs publics, le Roi, la Régence, la Chambre des députés, le pouvoir exécutif, le pouvoir judiciaire, les finances et le domaine de l'Etat, l'armée, la revision de la Constitution, les prescriptions transitoires et les dispositions finales.

D'après la Constitution de 1921, l'Etat des Serbes, Croates et Slovènes est une monarchie constitutionnelle parlementaire et héréditaire. La différence avec l'ancienne Constitution serbe de 1903 sur ce point est seulement dans

le mot « parlementaire » que la Constitution serbe ne contenait pas bien qu'elle institua le régime parlementaire.

La liberté individuelle, la liberté de religion et de conscience, la liberté de la presse, la liberté de réunion et d'association et la liberté des arts et des sciences est garantie. L'égalité de tous les citoyens devant la justice est proclamée. La peine capitale ne peut être appliquée aux crimes purement politiques.

La liberté de la presse est garantie par les articles 13 et 138. D'après l'article 13, les mesures préventives sont interdites et la censure ne peut être instituée qu'en temps de guerre ou de mobilisation et uniquement dans les cas prévus d'avance par les lois. Ces prescriptions, si bonnes en soi, sont mises en échec par celles de l'article 138, qui dit : « Peuvent être interdites, la publication ou la diffusion des journaux et des écrits imprimés qui propagent la haine contre l'Etat comme entité, des discordes de race ou de religion ou appellent indirectement les citoyens à changer par la force la Constitution et les lois du pays, à la condition qu'il ressorte d'une façon évidente de ces écrits qu'ils sont destinés à une provocation de ce genre. Les dispositions de l'article 13, alinéa 3, sur l'exécution des saisies, sont également applicables dans ce cas. Lorsque des nécessités spéciales ne les exigeront plus, ces prescriptions pourront être supprimées par la loi ». Le sens de cet article est trop vague et son grand défaut est qu'il ne prévoit pas qui fera la saisie. C'était la police qui s'en occupait et des abus étaient souvent commis. La chose était d'autant plus facile que la police pouvait toujours se couvrir du sens vague de l'article 138. Le tribunal, saisi dans un délai de 24 heures, devait rendre sa sentence dans les 24 heures suivantes. Le silence équivalait à l'annulation de la mesure prise par la police. Mais tout cela n'empêchait pas la police de recommencer et ainsi de suite. On pouvait, donc, facilement tourner la Constitution.

Le régime de la presse était réglé par la loi du 6 août 1925. D'après elle, il n'y avait pas de mesures préventives ni de caution. Une simple déclaration au tribunal suffi-

sait pour pouvoir publier un journal. Mais la saisie restait possible dans les termes de l'article 138 de la Constitution. Cette loi a été remaniée le 6 janvier 1929, jour de la suppression du parlementarisme.

Le chapitre sur les prescriptions sociales est inséré pour satisfaire aux vœux des agrariens et des socialistes. Il contient des principes qui doivent servir pour la législation ouvrière et pour la législation sur la protection du travail. La propriété est garantie, mais cela n'empêche pas l'exécution de la réforme agraire. Les questions sociales et économiques seront traitées et résolues dans un Conseil économique qui sera créé.

« Ces prescriptions sociales et économiques ont fait naître, à côté des notions des droits des citoyens, et des droits politiques, la notion du droit social aussi. Le bénéficiaire du droit social n'est pas le particulier pris dans ses rapports avec l'Etat, mais ce sont les classes sociales prises dans leurs rapports mutuels. Les droits sociaux n'ont pas été créés pour protéger les particuliers contre l'Etat, mais pour protéger les classes en apparence plus faibles contre les classes en apparence plus fortes. Cette protection est donnée par l'Etat aux classes plus faibles. Les droits civiques et les droits politiques ont pour conséquence de diminuer la puissance de l'Etat, car sans cette diminution, l'affranchissement des particuliers ne serait pas possible. Les droits sociaux, au contraire, ont pour conséquence d'accroître la puissance de l'Etat, car sans cet accroissement la protection des classes plus faibles contre les classes plus fortes serait impossible. Parmi les prescriptions économiques et sociales de la Constitution, il y en a beaucoup qui contiennent la limitation des droits des particuliers; par exemple : la limitation du droit de propriété, de la liberté des contrats, de l'étendue du domaine, etc... La tendance principale de la Constitution de Vidovdan était de trouver un compromis entre le point de vue individualiste et le point de vue socialiste, et de diminuer l'antagonisme entre les classes fortes et les classes faibles

en faisant disparaître les inégalités sociales trop fortes » (1). « La partie sociale de la Constitution de Vidov-dan se résume ainsi : créer la petite propriété paysanne et protéger, dans les villes, la classe ouvrière tout en gardant l'ordre individualiste » (2). La Constitution ne reconnaît non plus « l'homme abstrait mais le citoyen social » (3), et elle part de l'idée « qu'il n'est plus possible de distinguer entre l'individu politique et l'individu social » et « que l'Etat ne peut plus se borner à reconnaître l'indépendance juridique de l'individu », mais qu'il « doit créer un minimum de conditions nécessaires pour assurer son indépendance sociale ». Le résultat en est l'extension des droits individuels et, en même temps, certaines limitations des droits fondamentaux antérieurement proclamés (4).

Dans un autre chapitre, la Constitution de 1921 parle du roi. Ses pouvoirs sont strictement limités. Il sanctionne et promulgue les lois, nomme les fonctionnaires, donne des grades. Il dispose de toute la force armée et en est le chef suprêmes. Il a le droit d'amnistie et de grâce. Il représente l'Etat dans toutes les relations avec les Etats étrangers. Il peut convoquer la Chambre des députés en session extraordinaire et il a le droit de la dissoudre. Mais tous ses actes doivent être contresignés par les ministres compétents qui en sont responsables. Sans le contreseing ministériel les actes du roi ne sont pas valables et n'ont pas la

(1) St. YOVANOVITCH : *Droit constitutionnel*, p. 458.

(2) *Idem*, p. 459.

(3) V. Mirkine GUETZÉVITCH : *Les nouvelles tendances du droit constitutionnel*, p. 85.

(4) Il a été écrit beaucoup sur la Constitution de 1921, mais l'ouvrage principal est en serbe : *Le droit constitutionnel du Royaume des Serbes, Croates et Slovènes*, édition 1924, de Slobodan YOVANOVITCH. C'est le livre qui a été le plus consulté pour ce chapitre. En français, on peut avoir les deux thèmes : celle de Nikodié YOVANOVITCH : *Etude sur la Constitution du Royaume des Serbes, Croates et Slovènes du 28 juin 1921*, Paris 1924, et celle de Milan HORVATSKI : *Etude sur la Constitution de Vidov-Dan*, Grenoble 1923.

La Constitution de 1921 sera ici très brièvement exposée ; ses résultats, surtout, seront envisagés.

force exécutoire. L'article 56 confirme la forme monarchique et donne des règles pour la succession au trône. Le roi prête serment à la Chambre.

La régence est envisagée dans le cas où le roi est mineur ou lorsque, en raison d'une maladie mentale ou physique, il se trouve incapable d'une façon permanente d'exercer le pouvoir royal.

La Chambre des députés est élue au suffrage universel, égal, direct et secret, avec représentation des minorités, pour une durée de quatre ans. Les conditions de l'électorat et de l'éligibilité sont prévues. Le mandat ne peut pas être impératif. La Chambre vérifie les pouvoirs de ses membres et statue sur leur validité. Elle ne communique directement qu'avec les ministres. Seuls, les députés, les ministres et les commissaires du gouvernement peuvent parler à la Chambre. Les députés ont le droit d'interpeller les ministres et de leur poser les questions. La Chambre peut valablement délibérer si un tiers des députés assiste à la séance. La majorité des voix des députés présents est nécessaire pour la validité des décisions. Aucune proposition de loi ne peut venir à la Chambre avant d'avoir passé par la Commission compétente. Le vote est individuel et public, sauf quand il s'agit des élections intérieures. Sur chaque projet il doit être voté deux fois dans la même session. Les députés ne peuvent pas être rendus responsables par personne du vote qu'ils ont émis comme membres de la Chambre. Les députés ne répondent que devant la Chambre, et d'après les prescriptions du règlement, de leurs déclarations et actes dans l'exercice de leur mandat, soit aux séances de la Chambre ou à celles des commissions, soit dans les missions ou fonctions spéciales dont ils ont été chargés par la Chambre. L'immunité commence du jour de l'élection du député. La Chambre seule a le droit de faire régner l'ordre dans son sein ; aucune forme armée n'a le droit d'y pénétrer, sauf si la présidence la convoque.

La Constitution, dans ce chapitre, proclame le triom-

phe de la démocratie et pose le principe de la souveraineté du peuple qui s'exerce par le système parlementaire (5). Ce parlementarisme, institué déjà par l'ancienne Constitution serbe de 1903, ne sera pas de longue durée. Les luttes politiques étaient telles que le Parlement s'était transformé en un champ de bataille. Une fois au pouvoir, les partis politiques ne se souciaient pas d'appliquer leurs programmes, en général nuls, mais employaient tous les moyens pour anéantir l'opposition. Le régime parlementaire comme on le pratiquait en Yougoslavie était devenu impossible. La Constitution était faite de manière à échapper à la toute-puissance personnelle, mais on ne pouvait pas échapper à la toute-puissance des partis. Le prestige du Parlement était tombé tellement bas que presque tout le monde trouva sa suppression naturelle.

Le pouvoir exécutif appartient au roi qui l'exerce à l'entremise de ses ministres. Le roi nomme le président et les autres membres du Conseil, ils sont responsables vis-à-vis du roi et de la Chambre. Ils peuvent être mis en accusation et jugés. Un tribunal d'Etat sera spécialement composé (6).

L'administration dans le royaume s'exerce par régions, les départements, les arrondissements et les communes.

La division en régions est fixée par la loi selon les conditions naturelles, sociales et économiques. La région ne peut compter plus de huit cent mille habitants.

Deux ou plusieurs régions de moindre étendue peuvent se réunir en une seule, plus grande. Les Assemblées régionales des régions intéressées prennent à cet égard la décision définitive. Toutefois, la nouvelle région ne pourra pas compter plus de huit cent mille habitants.

« A la tête de chaque région se trouve un grand joupan, nommé par le roi. Il administre les affaires de l'Etat dans la région par les organes de l'Etat » (art. 95).

(5) V. Maurice ORDINAIRE : *Le vice constitutionnel et la révision*, p. 22.

(6) Ce tribunal ne fut jamais composé parce qu'aucune loi ne le prévoyait. Pratiquement, on ne pouvait pas juger un ministre.

« Pour les affaires locales (communales, d'arrondissement et régionales), il est institué une autonomie locale (communale, d'arrondissement, régionale), organisée sur la base du principe électif » (art. 96).

« Les unités autonomes ont leur budget annuel. La gestion économique des unités autonomes est placée sous le contrôle du ministre des finances et de la Cour des Comptes et sera réglée par une loi spéciale » (art. 97).

« Les organes de l'administration régionale sont l'Assemblée régionale et le Comité régional... »

« L'Assemblée régionale et l'Assemblée de l'arrondissement élisent leurs présidents qui dirigent leurs séances; elles élisent le Comité régional et le Comité d'arrondissement... »

« Le grand joupan est le chef de l'administration générale de l'Etat dans la région, pour autant qu'il n'existe pas d'offices spéciaux pour les affaires propres de l'Etat et concernant une ou plusieurs régions » (art. 98).

« L'Assemblée régionale a le droit de décréter les règlements régionaux sur toutes les affaires de sa compétence. Le grand joupan publie les règlements régionaux. Il s'abstient de publier les règlements qu'il estime n'être pas fondés sur la Constitution et les lois. Dans ce cas, il transmettra ces règlements avec son avis au Conseil d'Etat pour décision et en informera le ministre » (art. 99).

C'est ainsi que fut résolue par la Constitution de 1921 la question la plus discutée à l'Assemblée Constituante. La thèse des partis serbes prévalut et le pays fut organisé sur le principe d'une centralisation assez poussée. L'autonomie accordée aux corps régionaux n'est qu'administrative. La surveillance du pouvoir central est très étroite. D'autre part, la nouvelle organisation faisait absolument disparaître les anciennes frontières des « provinces historiques ». Mais ce qui prouve qu'une loi ou une constitution est bonne, ce sont ses résultats. Sur ce point, la Constitution de 1921 a subi un échec complet. Elle a été votée par une majorité trop faible et contre les vœux de la majorité des Croates et des Slovènes. Les principes de la

Constitution furent développés par la loi du 26 avril 1922, qui fut abrogée et remplacée par la loi du 3 octobre 1920 sur la dénomination et la division administrative du royaume.

Les prescriptions de la Constitution sur les pouvoirs judiciaires sont très libérales : les tribunaux sont indépendants; les juges sont inamovibles.

Dans ses articles 113 à 118, la Constitution réglemente les finances et le domaine de l'Etat, et dans les articles 119 à 124 elle parle de l'armée.

La révision de la Constitution est possible dans le cas où les trois cinquièmes du nombre total de la Chambre auront voté dans ce sens ou sur l'initiative du roi (art. 130). A l'Assemblée Constituante, la majorité absolue suffit.

Tous les articles peuvent être changés. Par conséquent, l'article qui parle de la forme monarchique peut l'être aussi. Pour que cela soit possible, il faut l'assentiment du roi. Pratiquement cela ne signifie pas grand chose parce que le changement ne pourrait s'effectuer que par l'abdication volontaire ou par voie de fait. Le seul résultat de cette interprétation est de démontrer que même le changement de la forme du gouvernement peut être constitutionnel (contrairement à ce qu'envisage la Constitution française de 1875).

Enfin, les dispositions transitoires prévoient une procédure abrégée pour l'unification des lois (art. 133). Ce régime dure cinq ans et peut être prolongé par la loi (V. la loi du 27 juin 1926, qui prolonge la période pour trois ans encore).

La loi sur la division du pays en régions doit être soumise à la Chambre dans les quatre mois qui suivent la promulgation de la Constitution et doit être votée dans les trois mois qui suivent. Si cette loi n'est pas promulguée dans le délai prévu, le gouvernement exécutera la division du pays dans un décret qui aura force de loi.

La Bosnie-Herzégovine doit être divisée dans ses frontières d'avant-guerre.

L'Assemblée Constituante se transformera en Assemblée Législative après le vote de la Constitution et siègera le temps prévu pour l'Assemblée Législative (4 ans en tout).

La Constitution de Vidov-dan s'occupe surtout de deux choses : les rapports entre le roi et la Chambre et l'organisation intérieure du pays. Dans un pays parlementaire, le pouvoir du roi et de la Chambre se complètent et sont en général égaux au point de vue législatif. Dans la Constitution de 1921, cette règle est respectée, sauf quand il s'agit de la révision constitutionnelle. Pour que la révision soit possible, il faut que les trois quarts des voix du nombre total de la Chambre l'exigent. Il suffit pourtant, au roi seul de la proposer à la Chambre pour qu'elle s'incline. Dans ce cas, l'équilibre qui existait dans l'ancienne Constitution serbe de 1903 paraît être rompu, il eut été plus normal que la volonté du roi égale la majorité absolue. En général, les pouvoirs du roi sont très importants, surtout au point de vue politique.

En ce qui concerne l'organisation intérieure de l'Etat, la Constitution écarte toute idée de fédéralisme et d'autonomisme. Elle a nettement un caractère unitariste et centraliste. L'autonomie qu'elle reconnaît aux corps locaux est purement administrative : « Il faut bien dire que l'autonomie conférée aux régions revêt un caractère purement administratif. Les Assemblées régionales pourront, naturellement, parler de politique, mais légalement et constitutionnellement, elles n'ont pas le pouvoir de faire de la politique d'Etat » (7). La liaison entre le pouvoir central et les pouvoirs locaux s'exerce par le contrôle du pouvoir central sur les pouvoirs locaux. Ce contrôle est double : contrôle des actes et contrôle des organes. C'est juste-

(7) L. MARKOVITCH : *Problème constitutionnel serbo-croate-slovène*, p. 24.

ment lui qui empêche les pouvoirs locaux « de parler politique » et de « faire de la politique d'Etat ».

De l'organisation intérieure envisagée par la Constitution de Vidov-dan, une idée se dégaga très nettement : les frontières « historiques » des provinces doivent disparaître. Sauf la Bosnie-Herzégovine, toutes les autres provinces doivent être divisées sans tenir compte de ces frontières. La Bosnie-Herzégovine reste à part, non pas pour satisfaire à un principe d'ordre supérieur, mais simplement pour satisfaire à l'organisation musulmane qui avait promis de voter pour la Constitution. Au reste, les partis serbes ne craignaient rien, l'élément serbe y est assez fort pour combattre toute velléité de séparatisme.

Les partis serbes oubliant vite le passé, voulaient non seulement centraliser, mais encore unifier. On pourrait les excuser en invoquant l'enthousiasme de l'année 1918. Mais cet enthousiasme n'était pas pour l'unification et le centralisme — il était pour l'union. Les partis serbes confondaient l'union et la réunion en y mêlant le mot libération qui choquait les Croates. Les partis croates entendaient bien faire l'union, mais tout en conservant les anciens privilèges de la Croatie. Ils ne voulaient pas « balkaniser » le pays et détruire leur « culture millénaire ».

Pour exposer la Constitution de Vidov-dan en quelques mots et pour faire voir comment elle a été acceptée par les Croates, on peut se référer à l'opinion d'un publiciste croate : « Et c'est ainsi que l'Assemblée Constituante des Serbes, Croates et Slovènes vota la Constitution d'après laquelle le nom de l'Etat est : Royaume des Serbes, Croates et Slovènes; la forme du gouvernement : « monarchie constitutionnelle, parlementaire et héréditaire »; le fondement de l'Etat : l'unité nationale des Serbes, Croates et Slovènes; l'organisation de l'Etat : unitariste avec abrogation de tous les anciens Etats et provinces et abolition de toutes les frontières historiques et régionales, avec un parlement et un gouvernement et avec les unités administratives décentralisées dont l'étendue dépend du nombre des habitants.

« Contre la Constitution de Vidov-dan, les Croates ont protesté les premiers et avec le plus de véhémence, pour des raisons politiques, économiques et financières, sociales et culturelles. Toutes ces raisons, les Croates les ont résumées en une formule et ont opposé à la thèse de l'unité nationale des Serbes, Croates et Slovènes, leur idée de trois peuples : Croate, Serbe et Slovène, pour échapper à l'idée de l'unité et à la majoration qui s'en suit... Et comme de l'idée de l'unité nationale, les Serbes faisaient ressortir le besoin de l'Etat unitariste, les Croates faisaient ressortir de l'idée du peuple croate particulier le besoin d'un Etat croate particulier, conformément au « droit historique » et aux conclusions de la Diète croate du 29 octobre 1918. Constatons seulement le fait que le conflit constitutionnel se réduit à un conflit serbo-croate (Slovènes et Musulmans étant tantôt avec les uns, tantôt avec les autres); les Serbes demandaient aux Croates d'accepter la thèse unitariste et disaient qu'ils tomberaient d'accord, et les Croates demandaient aux Serbes de reconnaître l'individualité du peuple et de l'Etat croate disant qu'après cela l'entente serait facile » (8).

La thèse des partis serbes, celle qui triompha à l'Assemblée Constituante, est à peu près la suivante : « La Constitution de Vidov-dan est faite en sous-entendant que les Serbes, Croates et Slovènes sont un peuple et que les différences existent au point de vue du nom, de la religion et de l'alphabet (chez les Slovènes, la différence de langue aussi). A ces différences, la Constitution de Vidov-dan n'a pas touché; chaque rameau *ethnique* aura : son nom particulier, son alphabet particulier, c'est-à-dire sa langue, et sa religion particulière; les noms de Serbe, de Croate et de Slovène sont égaux et restent comme tels dans l'idée de l'Etat. Mais la Constitution de Vidov-dan ne voulait pas aller plus loin; elle ne voulait pas donner la possibilité aux Serbes, Croates et Slovènes de se développer dans leurs provinces historiques, parce qu'elle considérerait toute ten-

(8) Radivoï WALTER : *A M. Stépan Raditch*, p. 9.

dance séparatiste comme une entrave à la formation d'un Etat national fort. La conception séparatiste devait disparaître au plus vite pour faire place à l'idée étatique qui est une conception et une force politique beaucoup plus puissante. Comme garantie que le développement de l'idée étatiste n'amènera pas avec lui l'hégémonie de Belgrade, la Constitution prescrit le régime parlementaire et les autonomies locales. D'après les opinions des créateurs de cette constitution, le parlementarisme et les autonomies locales excluent la tyrannie de qui que ce soit; seul le centralisme d'un Etat absolutiste et non le centralisme d'un Etat démocratique, pourrait entraîner les Croates dans une situation inférieure envers les Serbes. Bref, la Constitution de Vidov-dan est un essai d'organiser le royaume des Serbes, Croates et Slovènes comme un Etat unitariste national » (9).

Cet essai ne pouvait pas donner de bons résultats. La grosse majorité des députés croates et des députés slovènes était contre la Constitution et demandait sa révision avant même qu'elle ne fut votée. Les députés croates furent plus que l'opposition, ils quittèrent Belgrade pour aller siéger à Zagreb. Ils y formèrent le Bloc Croate qui entra immédiatement en action. Après le vote de la Constitution, cette action devint plus intense encore. Le Bloc Croate ne se contentait pas seulement de demander la révision de la Constitution, il déclarait la Constitution inexistante en ce qui concerne la Croatie. Puisque le gouvernement de Belgrade faisait sourde oreille à ces protestations, le Bloc s'adressait « à l'opinion publique du monde civilisé » et aux délégués de la Conférence de Gênes (10).

Le « memorandum » envoyé aux délégués à la Conférence de Gênes explique d'abord que le Bloc Croate est

(9) Sl. YOVANOVITCH : *Droit Constitutionnel*, p. 63.

(10) V. *Politika* du 8-11-1922 : *Memorandum du Bloc Croate*, et *Politika* du 28-11-1922 : *Avant d'envoyer le « memorandum » à la Conférence de Gênes*, le Bloc en envoya aussi un au président du gouvernement à Belgrade où il demandait qu'une place fut réservée à un de ses représentants. Dans les deux « mémorandums », on ne parle pas de l'Etat des Serbes, Croates et Slovènes, mais du « territoire reconnu par les traités. »

une « représentation constitutionnelle » croate, ce qui est absolument illogique. Les députés croates comme les autres, ont été élus d'après la loi électorale applicable à tout le territoire du royaume des Serbes, Croates et Slovènes. Ce n'était pas une loi spéciale pour la Croatie. Il est alors absurde de la part du Bloc de se prévaloir d'une loi édictée par un Etat qu'il ne reconnaît pas. Le Bloc croate ne pouvait nullement être représentant constitutionnel du peuple croate. La loi électorale d'après laquelle il était élu, défend le mandat impératif et dit que les députés ne sont pas les représentants des régions, mais les représentants du peuple entier. Il y avait, donc, un point de départ faux. Dans la suite, le « memorandum » expose le rôle de l'Etat croate « dont l'existence juridique n'a jamais été rompue » et qui avait un territoire, un parlement et un gouvernement. Après la fin de la guerre, la Croatie avec les autres provinces yougoslaves de l'Autriche-Hongrie, devait former un Etat fédéral à l'exemple des Etats-Unis de l'Amérique du Nord. C'est dans ce dessein que la Croatie s'est déclarée indépendante le 29 octobre 1918. L'union avec la Serbie représentait l'aboutissement normal d'un développement millénaire de la politique et de la culture croate. Cette union devait être réalisée, d'après le résultat du vote des « groupements nationaux » et non pas d'après le résultat du vote de la majorité du nombre total des députés... Les hommes politiques serbes ont anéanti ces prétentions et ont proclamé l'union le 1^{er} décembre 1918, sans demander l'assentiment spécial de la Diète Croate et du peuple croate. Le peuple croate a réagi et la meilleure preuve qu'il désapprouve les actes du gouvernement de Belgrade est le progrès du parti républicain paysan croate, qui est fédéraliste. Pour intéresser le monde entier à la question croate, une pétition a été envoyée à la Conférence de la Paix de Paris. Les élections pour la Constituante, considérées comme un plébiscite par le peuple croate, ont mis au grand jour la volonté du peuple croate de disposer lui-même de la Croatie. Mais toutes ces manifestations ont laissé indifférents les hommes politiques serbes. Ils ont

continué à combattre l'idée de l'individualité croate — politique et nationale aussi bien qu'économique et culturelle. Pourtant, la proclamation grandiose de la république paysanne croate neutre du 8 décembre 1920, à Zagreb, où les 80.000 membres du parti républicain paysan croate et les 52 députés ont prêté serment à la république croate et ont approuvé la Constitution, est une preuve éclatante de l'existence de cette individualité.

Enfin, le manifeste du 26 juin 1921 du Bloc Croate déclare nulle « la fameuse Constitution qui sera votée deux jours après ». Mais là aussi les hommes politiques serbes écartèrent toute possibilité de compromis.

Le résultat de tels agissements de la part des hommes politiques serbes sera la balkanisation de la Croatie, ce qui constitue un « danger pour la paix de l'Europe et la tranquillité du monde ».

A la fin de ce « memorandum », le Bloc Croate exige la reconnaissance de la souveraineté du peuple croate ou du moins la création d'un Etat croate « dans le cadre des limites reconnues à la Yougoslavie par les accords internationaux ».

Le Bloc Croate ajoute encore qu'il usera de tous les moyens, la rébellion exceptée, pour arriver à réaliser les vœux du peuple croate. Il s'adresse aux délégués de la Conférence pour qu'ils prêtent leur appui moral si la chose croate vient sur le tapis.

Quelqu'un avait très bien remarqué que les hommes politiques croates ne connaissaient pas grand chose à la politique extérieure. Cette remarque est très juste, car il est rare de trouver ailleurs un exemple pareil à celui du « memorandum » du Bloc Croate. Il est inutile de parler de son succès, puisqu'il n'en eut aucun. Néanmoins, il est intéressant parce qu'il contient le point de vue croate sur l'union des Serbes, Croates et Slovènes. Mais c'est surtout le point de vue du parti républicain paysan croate qui avait la majorité dans le Bloc. Ce parti, dont le programme confus avait attiré les masses paysannes croates, avait envoyé ce « memorandum » parce que c'était tout à fait dans

le plan de sa politique. Pacifiste, ne voulant pas de rébellion, il s'adresse au monde entier pour qu'il résolve la question croate. En faisant cela, il oublie la règle élémentaire de la politique internationale : la non intervention dans les affaires intérieures. Il est inadmissible que le parti républicain paysan croate comptât sur le succès de son action. Ayant un chef démagogue, il voulait surtout démontrer aux paysans croates « que le monde entier s'occupait de leur question », et que, par conséquent, il n'y a qu'à attendre jusqu'à ce que la solution vienne du dehors. C'est dans ce but aussi que ce parti a envoyé la pétition à la Conférence de la Paix de Paris et un autre « memorandum » à la présidence de la Conférence de Gênes. A l'intérieur, le parti menait une grande action. La république croate est proclamée, le serment prêté, la Constitution de l'Etat croate acceptée, en même temps l'organisation et la Constitution de l'Etat des Serbes, Croates et Slovènes sont déclarées nulles.

A voir toutes ces manifestations, on croirait que cela n'était pas possible sans une révolution. Pourtant il n'en fut rien. Le parti républicain paysan croate est pacifiste. Après la proclamation de la république, la foule se dispersa, contente d'avoir assisté à un acte de telle importance. Quant à la république, elle était proclamée et cela suffisait. Pour qu'elle vive, il fallait rentrer dans le conflit avec les autorités du royaume des Serbes, Croates et Slovènes, mais c'était contraire au pacifisme et la chose en resta là.

Comme tous les actes des partis croates, le « memorandum » fit voir jusqu'à quel point le sens pratique manquait à leurs hommes politiques. Au lieu de venir à l'Assemblée Constituante, où il pouvait jouer un rôle très important, le parti croate reste à Zagreb et s'usa à faire une politique stérile. Républicain, fédéraliste, régionaliste, le parti ne pouvait pas réussir sans une révolution. Cependant la révolution lui répugnait. Il semble qu'après les maladresses avec les « memorandum », le parti républicain paysan croate tâche de se rapprocher de Belgrade. Le

25 novembre 1922, Raditch accuse ses alliés de haute trahison et le Bloc Croate se dissout.

Après le vote de la Constitution, l'Assemblée Constituante se transforme en Assemblée Législative et se réunit le 20 octobre 1921. Elle se montre tellement incapable que le roi se trouve obligé de la dissoudre avant la fin de la durée légale de son mandat. Les élections ont lieu le 18 mars 1923 et les partis régionalistes remportent encore un grand succès. Le parti républicain paysan croate gagne une vingtaine de sièges de plus (70 en tout), le parti clérical slovène quatre (22 en tout), et le parti radical serbe une trentaine (108 en tout). Quelques jours plus tard, les partis républicain paysan croate, clérical, slovène et musulman forment le « Bloc Révisionniste » et demandent la révision de la Constitution dans le sens de l'organisation autonomiste. Raditch se rapproche de plus en plus de Belgrade. Pour prendre contact avec le parti radical, il envoie deux délégués à Belgrade (le 11 avril) qui déclarent que le principal pour eux est d'être uni devant l'étranger et d'avoir la liberté quant à l'organisation intérieure du pays.

Par l'effet de l'absence du parti républicain paysan croate, la situation est changée dans la Chambre. Le gouvernement peut être formé par une majorité relative. Le parti radical en profite et, le 1^{er} mai 1923, il forme un cabinet homogène. Raditch se trouve alors devant un dilemme : rester à Zagreb et laisser le parti radical gouverner — ou venir à Belgrade et renverser le gouvernement. L'un et l'autre lui était difficile. Laisser gouverner la minorité pouvait lui être fatal — mais la renverser pouvait lui être encore plus fatal. Pour venir à la Chambre, il fallait prêter serment de fidélité au roi et à la Constitution. Pour Raditch, c'était abandonner le programme pour lequel il avait combattu et qui lui avait valu tant de succès. D'ailleurs, les électeurs n'auraient jamais accepté un tel revirement. Finalement, il laissa les radicaux tranquilles pendant un certain temps, et resta fidèle à son programme. En février 1924, les mêmes délégués reviennent

à Belgrade. Mais ce n'est plus le contact avec les radicaux qu'ils cherchent. Ils veulent créer encore un « bloc », cette fois-ci le « Bloc d'opposition », qui renversera les radicaux. Un mois après c'est un fait accompli. Le parti républicain paysan croate envoie les pouvoirs pour les faire vérifier; d'abord 20, puis 31, puis 3. La situation change dans la Chambre. Si la majorité vérifie les pouvoirs, le gouvernement sera mis en minorité et sera obligé de démissionner. Pour gagner du temps, en empêchant la vérification, le gouvernement démissionne et les séances de la Chambre sont ajournées (24 mars 1924). Le mandat est confié au président démissionnaire qui forme le cabinet grâce à l'appui des 14 dissidents du parti démocrate. Même avec eux, c'est un gouvernement de minorité : 144 pour, 170 contre. Le 22 mars 1924, pour la première fois, les députés croates votent à la Chambre, excepté ceux dont les pouvoirs ne sont pas vérifiés. L'opposition proteste et invoque l'article 6 du règlement intérieur de la Chambre, qui dit que le député a le droit de prendre part aux travaux de la Chambre, sauf quand il s'agit de ses pouvoirs. En signe de protestation, elle fait de l'obstruction pendant 30 heures, puis quitte la salle. Les séances de la Chambre sont ajournées jusqu'au 3 mai. La Commission qui s'occupe de la vérification des pouvoirs travaillera pendant ce temps-là. Ce sont maintenant les radicaux qui font de l'obstruction à ses séances. Malgré tout, les pouvoirs des députés croates sont vérifiés le 2 avril. Le gouvernement est en minorité, même au point de vue formel. Il a encore un mois à vivre s'il ne démissionne pas avant la première séance de la Chambre. Mais il démissionne la veille de la réunion et cela empêche la Chambre de siéger. La crise dure presque deux mois et le même gouvernement minoritaire reste. Il se présente à la Chambre le 27 mai 1924, fait sa déclaration sans permettre le vote et immédiatement après lit le décret de clôture. Le gouvernement minoritaire vivra jusqu'au 20 octobre, jour de l'ouverture de la session ordinaire.

Toute cette période est très intéressante et très ins-

tructive. On constate d'abord que le parti républicain paysan croate a enfin abandonné son opposition stérile et qu'il prend part active à la vie du nouvel Etat. Dès ses premiers pas, il rencontre des obstacles; la vérification des pouvoirs soulève des difficultés. Bien que tous les partis trouvent que les pouvoirs doivent être vérifiés, le gouvernement veut en ajourner la vérification pour ne pas permettre à l'opposition d'avoir la majorité. Le gouvernement explique cette mesure en se basant sur l'article 5 du règlement intérieur de la Chambre. Cet article stipule que la Commission de vérification des pouvoirs doit finir son travail en sept jours. Le jour où elle doit commencer n'est pas prévu. Le gouvernement soutient que la vérification des pouvoirs des députés croates n'est pas une affaire pressante puisque la Chambre peut travailler sans eux. La vérification peut attendre et pendant ce temps, les députés dont les pouvoirs ne sont pas vérifiés n'auront pas le droit de voter. L'opposition soutient au contraire que la vérification se fait toujours aussitôt que les pouvoirs sont soumis à la présidence de la Chambre. Quant à la prétention du gouvernement de défendre le vote aux députés qui n'ont pas les pouvoirs vérifiés, l'opposition la trouve illusoire. L'article 6 du règlement dit que le député a le droit d'assister aux séances et de prendre part aux travaux, sauf de voter quand il s'agit de son pouvoir.

La discussion entre le gouvernement et l'opposition porte sur le sens de l'expression « prendre part ». L'opposition soutient que « prendre part » signifie prendre part à tous les travaux de la Chambre et, par conséquent, prendre part au vote et par là renverser le gouvernement. Le gouvernement dit que « prendre part » signifie prendre part à la discussion et non pas au vote, « car que fera-t-on des lois votées par les députés dont les pouvoirs seront annulés par la suite ? ».

Mais quand la Commission vérifie les pouvoirs, cette discussion s'apaise. Le gouvernement cherche alors un autre prétexte pour empêcher l'opposition de le renverser à la Chambre. Il se défend en disant que le cabinet

formé par l'opposition serait un danger pour la Constitution et pour la monarchie. Raditch, chef du parti le plus nombreux de la majorité parlementaire du royaume des Serbes, Croates et Slovènes, assiste en qualité de chef de la « minorité » croate au Congrès des minorités nationales à Vienne ! Mais le chef du parti serbe le plus fort ne va pas moins loin. A la réunion de Biéline, il invoque le traité de Saint-Germain pour prouver que l'Etat doit être unitaire. Il lance même un défi au roi en disant qu'il a prêté serment à la Constitution et « qu'il saura voir, qu'ils sont (les partis du gouvernement) les seuls qui méritent sa confiance ». Il demande les élections pour voir « si le partage de l'Etat doit avoir lieu ou non ».

Après la lecture du décret de clôture par le gouvernement minoritaire, l'opposition proteste violemment, essaie de rester dans la salle, puis s'en va. Les députés croates crient : « Vive la République ! ». Les chefs de l'opposition qualifient cet acte de coup d'Etat et demandent la convocation immédiate de la Chambre. *Le Croate* écrit que l'absolutisme est officiellement proclamé et que le parlementarisme, qui n'a jamais existé, est mort. Les rapports entre l'opposition et le gouvernement sont tellement tendus qu'un député d'opposition se voit expulsé de sa circonscription électorale.

Sans attendre la réunion de la Chambre, le gouvernement démissionne le 17 juillet 1924. On essaie de faire un gouvernement de concentration nationale, mais la tentative échoue. Le 27 juillet, le mandat est confié au chef de l'opposition qui forme le cabinet le jour même. Le parti républicain paysan croate déclare qu'il votera pour lui, mais qu'il ne participera pas au gouvernement.

Le 6 août, la Chambre se réunit et le gouvernement lit sa déclaration. Cette déclaration a démontré que le danger pour l'Etat, que l'ancien gouvernement invoquait, n'existait pas. La déclaration ne parle même pas de la révision constitutionnelle. Aucune révision n'était possible parce que les partis qui formaient le gouvernement avaient des programmes différents. Le parti républicain paysan, le

plus nombreux, restait fidèle à son programme républicain et fédéraliste; le parti démocrate, en majorité serbe, était partisan de la décentralisation administrative et les partis cléricaux, slovène et musulman demandaient l'autonomie régionale. Ce n'est pas la Constitution qui était en danger, mais c'est bien le gouvernement lui-même. Raditch, qui était à l'étranger, revient à Zagreb et dans une réunion fait un discours où il dit que le mieux serait pour les Croates de former une République Croate indépendante (il oublie qu'il l'a déjà proclamée une fois) et finit son discours par : « Vive la République ! » Dans d'autres réunions il fait la même chose. Puis soudain, le 24 août, il déclare qu'il est partisan de la monarchie du type anglais. Il commence à préparer le terrain pour son voyage à Belgrade. Le 7 octobre, il demande la vérification de ses pouvoirs, mais le lendemain le ministre de la Guerre donne sa démission et provoque celle du gouvernement. Le ministre de la Guerre fut très critiqué pour cet acte. On disait qu'il était militaire et qu'il n'avait pas à s'occuper de la politique. Le ministre avait motivé sa démission par l'action antimilitariste de Raditch. Mais Raditch, pour éviter la démission, promet de donner des déclarations qui feront voir qu'il n'est pas antimilitariste. Il donne un interview où il se déclare partisan de l'union, de la monarchie et du système parlementaire. Le président du Conseil a une autre opinion sur la situation. Il déclare qu'un gouvernement parlementaire doit avoir la confiance des deux facteurs constitutionnels : du roi et de la Chambre, et que, lui, il démissionnera s'il n'a pas la confiance du roi. Le 15 octobre il démissionne. Le texte de sa démission est très significatif. Il est ainsi conçu : « Puisque Votre Majesté m'a démontré la nécessité de donner ma démission en vue d'élargir la base pour la continuation de notre politique de paix, de l'ordre, de la lutte contre la corruption et de l'entente définitive entre les Serbes, Croates et Slovènes, je prends la liberté de vous soumettre la démission de mon cabinet ».

Le parti républicain paysan proteste contre l'immix-

tion « de cet autre facteur constitutionnel » dans les affaires du parlement (surtout à propos de l'élection du président de la Chambre). Comme le gouvernement démissionnaire n'avait pas la confiance de la Couronne et qu'aucun autre ne pouvait être formé, la Chambre fut dissoute. Le mandat fut confié à l'ancien gouvernement minoritaire et les élections eurent lieu le 8 mars 1925.

La campagne électorale fut particulièrement orageuse. Le président du Conseil démissionnaire déclare à la réunion du 12 novembre 1924, à Belgrade, que son gouvernement (du 27 juillet au 15 octobre) avait été tout le temps en crise parce qu'il n'était pas soutenu par celui qui devait le faire. « Et ces jours-ci, disait-il, il est arrivé une chose à laquelle personne ne s'attendait. Le pouvoir est pris des mains de la majorité pour être donné à la minorité... », puis, plus loin : « Nous avons joui de la confiance de la Chambre, mais pas de celle du roi, et dans ce cas nous avons dû nous en aller ».

Le gouvernement, en face d'une opposition plus forte que lui, se décide à jouer le grand jeu. Le 23 décembre 1924, il est d'avis qu'il faut appliquer la loi sur la sûreté publique et la protection de l'Etat au parti républicain croate et, dans la nuit du 1^{er} au 2 janvier, le fait est accompli. Le gouvernement accuse le parti : d'avoir eu des rapports avec les communistes à l'extérieur (membre de l'Internationale paysanne de Moscou et à l'intérieur du pays; d'avoir été en liaison avec l'ambassade de l'U.R.S.S. à Vienne et avec l'Organisation révolutionnaire de Macédoine (les comitadjis) et d'avoir mené une propagande antimilitariste.

On emploie les mêmes procédés que contre les communistes : le parti est dissous et mis hors la loi, la publication des journaux interdite, la correspondance saisie et les poursuites entreprises contre la présidence du parti. Toutefois, le gouvernement n'osa pas enlever les boîtes électorales du parti.

Le bureau du parti fut immédiatement arrêté. La police n'avait pas demandé l'autorisation de la Chambre

et l'opposition protesta. L'opposition invoquait d'une part la pratique parlementaire de la Serbie et disait que l'immunité dure pendant toute la durée du mandat, et d'autre part, le fait que les députés membres des commissions parlementaires qui siègent gardent leur immunité. Le gouvernement soutenait que l'immunité cessait au moment de la dissolution de la Chambre parce que c'est une situation objective et non pas un droit subjectif (Duguit : *Traité du droit constitutionnel*, t. IV, p. 213, Paris 1924). Quant à l'immunité des députés membres des commissions, le gouvernement disait que c'est par les lois ordinaires qu'elle est instituée.

Malgré l'emprisonnement de tout son bureau, le parti ne perdit que 8 députés, et obtint 62 sièges au lieu de 70.

Les résultats des élections démontraient que l'opposition était restée forte bien que le gouvernement ait obtenu la majorité. Un remaniement ministériel s'imposait. Le gouvernement essaya une dernière fois un coup de force qui lui réussit. La Commission de vérification des pouvoirs annula tous les pouvoirs du parti républicain paysan croate. Voyant le gouvernement décidé à le supprimer, ce parti s'incline. Le neveu de Stépan Raditch lit un discours à la Chambre et accepte, au nom du parti, la Constitution de Vidov-dan et la dynastie des Karageorgévitch. De son républicanisme et de son fédéralisme, il ne reste plus rien. Le parti s'appelle désormais : le parti paysan croate. La majorité se trouve obligée de valider tous les pouvoirs déjà annulés, sauf ceux de la présidence du parti. Le 2 avril 1925, pour la première fois, un député du parti paysan croate est reçu en audience auprès du roi et quelques jours après tous les pouvoirs sont validés. Raditch déclare alors, que le moment psychologique est arrivé pour l'entente serbo-croate et qu'il est devenu monarchiste. Le 16 avril, le gouvernement démissionne. Le nouveau gouvernement est formé le jour même; le parti radical et le parti paysan croate forment la majorité. Les deux anciens ennemis se sont réconciliés pour

gouverner. L'interdiction du parti paysan croate est levée.

L'entente serbo-croate est la plus parfaite au moment des fêtes du millénaire de la proclamation du premier roi croate. Accompagné du gouvernement, le couple royal vient à Zagreb. C'était à croire que la question serbo-croate était liquidée et qu'une ère nouvelle commençait. Le 18 novembre 1925, Raditch, ce républicain fédéraliste, devient ministre de l'Instruction publique du Royaume des Serbes, Croates et Slovènes, organisé d'une façon centraliste. Il ne s'arrêtera pas là. Il permettra le « démembrement de la Croatie » et les premières élections départementales auront lieu sous le cabinet radical-paysan croate. Mais cela dure peu. Son intempérance gâche tout. Il continue de prêcher la République Croate et le fédéralisme. Ses discours provoquent la chute de nombreux gouvernements. En 1927, les rapports entre les partis ne permettent plus à aucun gouvernement de pouvoir travailler. On recourt encore aux élections. Le gouvernement, composé de la coalition radicale-démocrate, dissout la Chambre par décret sans même la convoquer pour lire sa déclaration. Il se soucie peu des principes parlementaires.

Aux élections du 11 novembre 1927, on remarque une certaine évolution d'idées dans les programmes des partis. Le parti clérical slovène est seul à demander la révision de la Constitution. Tous les autres sont pour la Constitution telle qu'elle est.

Les résultats des élections ne changent pas grand chose à la situation politique. Le gouvernement a obtenu la majorité, mais il ne peut pas rester parce qu'il est en majorité serbe. Il faut y faire rentrer les Croates d'autant plus que la coalition radicale-démocrate n'est qu'un pis-aller. En effet, cette coalition ne peut pas vivre et déjà au début de l'année 1928, on commence à parler d'un gouvernement formé par un général. Le parti paysan croate et le parti démocrate indépendant l'acceptent volontiers parce qu'il faut « sauver le parlementarisme ». Les autres partis (la majorité parlementaire) sont contre, parce qu'ils

croient que le parlement n'a pas besoin d'être défendu et surtout pas par un général.

Dans ce conflit, comme partout ailleurs, on remarque le manque total de principes des partis politiques yougoslaves. A la Chambre, aucun travail n'est possible. L'obstruction, les disputes, les injures, les jurons et même les batailles n'étonnent plus personne. Depuis que le parti paysan croate et le parti démocrate indépendant sont dans l'opposition, cela paraît s'aggraver. Le gouvernement passe son temps à se défendre et l'opposition à l'attaquer. Corruption, violence, fraudes — on ne parle que de cela. Les partis accusent les uns les autres de se servir du nom du roi dans la campagne électorale et tous finissent leurs réunions en criant : « Vive le roi ! ». Certains d'entre eux disent publiquement que le roi est avec eux et contre les autres. Tous les moyens leur sont bons; même le nom du roi est traîné dans les basses discussions de réunions publiques.

L'absence de tout programme caractérise aussi les partis politiques en Yougoslavie. Dans la lutte politique, on ne s'occupe pas de principes, mais de personnes. A la Chambre, on n'écoute pas ce qui est dit, mais on regarde qui parle. En 1928, les rapports entre le gouvernement et l'opposition sont très tendus. La loi sur le secours contre la famine est à l'ordre du jour. Le sujet est trop beau pour l'opposition dont les chefs sont connus comme extrémistes. Le gouvernement est traité de tous les noms. Pour son malheur, il soumet au vote, après cette loi, les conventions de Nettuno. L'opposition se sent d'autant plus forte que le pays entier proteste. Une grande bataille s'engage à la Chambre. Les gendarmes rentrent dans la salle pour faire sortir les quatre députés de l'opposition. Dans cette atmosphère, le crime est facile à réaliser. L'excitation des esprits est au paroxysme. A une remarque blessante, un député tire et tue deux de ses collègues. Trois autres sont blessés aussi, dont l'un (Stepan Raditch), meurt quelque temps après. Les victimes sont Croates, membres du parti paysan croate.

Voilà le triste bilan du parlementarisme tel qu'il fut pratiqué en Yougoslavie jusqu'en 1929.

Les meurtres de la Chambre furent fatals à la Constitution et à l'entente serbo-croate. La coalition paysanne-démocrate qui se forme, accuse le gouvernement d'avoir préparé le crime et demande la démission immédiate et les élections libres sous un cabinet neutre. Le gouvernement, pour démontrer qu'il n'est pas coupable, ne veut pas démissionner. La coalition paysanne démocrate, mécontente, quitte Belgrade et n'y reviendra plus jamais. De retour à Zagreb, elle revient aussi à son ancien programme fédéraliste, mais cette fois en demandant la confédération d'Etats.

Un mois et demi après, le gouvernement donne sa démission. Le mandat est confié à un général pour composer un gouvernement neutre qui travaillerait avec la Chambre. La coalition refuse. Le 24 juillet, le président du parti clérical slovène compose le nouveau gouvernement qui est en vérité l'ancien et se présente devant la Chambre. Raditch déclare alors, qu'aucun accord avec les Serbes n'est plus possible, même dans l'avenir, sauf l'union personnelle.

Le jour où devait se réunir la Chambre à Belgrade, la coalition paysanne démocrate se réunissait à Zagreb dans la salle de l'ancienne Diète Croate. Les discours qui y furent prononcés exposent nettement que le parti paysan croate est revenu à son ancien programme et qu'il considère que la Constitution se trouve annulée par les événements du 20 juin.

Après la mort de Raditch (8 août 1928), la coalition paysanne démocrate reste, mais deux groupes se dessinent: le parti démocrate indépendant et le parti paysan croate. Les deux demandent la révision de la Constitution, mais sans être d'accord sur l'organisation de l'Etat. Le parti démocrate indépendant n'accepte pas la « théorie des peuples yougoslaves »; pour lui il n'y a qu'un seul peuple. L'Etat doit être divisé d'après les territoires habités par les divers rameaux du peuple yougoslave, mais la souve-

« rainereté ne doit pas être accordée aux provinces qui seraient ainsi délimitées. A la place des « peuples yougoslaves », le parti démocrate indépendant veut les « provinces yougoslaves » avec autonomie législative. L'autre groupe, le parti paysan croate, est plus intransigeant. « Seules les frontières, les douanes et la diplomatie doivent rester communes — quant à l'armée, on discutera ». Il faut d'abord unir les « peuples yougoslaves » dans un Etat fédéral, puis, après, on verra si une centralisation est possible.

La période entre le départ des députés de la coalition paysanne démocrate de Belgrade et l'avènement de la dictature est remplie de discussions entre Belgrade et Zagreb. A Belgrade, la Chambre se réunit pour préparer le budget; à Zagreb, la coalition se réunit pour décider de la nouvelle organisation de l'Etat. Les chefs de la coalition déclarent qu'ils ne reconnaissent plus le gouvernement de Belgrade et qu'ils considèrent nuls les emprunts contractés par lui.

Le 1^{er} décembre 1928, le dixième anniversaire de l'union est célébré à Zagreb comme ailleurs, mais de graves démonstrations ont lieu. Le 3, la grève est proclamée par les étudiants et le 7, l'assemblée départementale déclare qu'elle ne permettra pas au nouveau préfet — un colonel — d'assister à ses séances et qu'elle ne lui rendra pas compte de son travail.

Pendant que l'un des deux présidents de la Coalition déclare que la seule issue de la crise est l'union personnelle de la Serbie et de la Croatie, à Belgrade on est plutôt partisan de la manière forte. Seul le président du parti démocrate demande que le contact soit repris avec Zagreb. Le président du conseil ne pouvant pas le contenter sur ce point donne sa démission le 30 décembre. Sa démission est acceptée par le Roi le 3 janvier et déjà dans la nuit du 5 à 6 le régime parlementaire est supprimé. Un bulletin de la Chancellerie Royale explique que la crise ne peut être

résolue par aucun moyen parlementaire et que les élections ne peuvent pas être faites.

Ainsi s'acheva le règne du régime parlementaire en Yougoslavie. Cela se passa dix ans après, jour pour jour, la déclaration du Régent Alexandre où il annonçait l'avènement d'un règne constitutionnel et parlementaire.

Pour s'expliquer un changement aussi radical, il serait peut-être mieux de présenter la vie publique en Yougoslavie d'une façon plus abrégée en en faisant ressortir les faits marquants.

Le système parlementaire est proclamé déjà dans la Déclaration de Corfou, puis il est confirmé dans les actes de l'union et dans le manifeste du prince-régent (du 6 janvier 1919). Enfin, la Constitution de Vidov-dan le consacre définitivement dans son article premier. Ayant d'aussi solides bases légales, on peut se demander quelles sont les causes de sa courte existence et de sa suppression si rapide.

Le système parlementaire, comme tout autre système de gouvernement ne peut exister si les hommes ne l'appliquent pas et ne respectent pas ses règles. Il ne suffit pas de créer le Parlement, il faut aussi qu'il puisse jouir de toutes ses prérogatives. En Yougoslavie ce n'était pas le cas. Les causes du mauvais fonctionnement du système parlementaire sont nombreuses. Mais l'une d'entre elles semble être la principale; c'est qu'il n'y avait jamais un parti politique — ou même deux qui pouvaient rester suffisamment longtemps au pouvoir. Les compromis entre les partis étaient obligatoires et avec eux l'action des couloirs passait au premier rang. Les couloirs primaient le Parlement. En dix ans, trois gouvernements seulement étaient renversés par la Chambre et vingt-et-un avaient démissionné sans l'intervention de la Chambre. Le manque de programmes et de principes des partis politiques favorisait cette action et la rendait indispensable. « Nos partis politiques ont, comme Janus, deux faces : l'une quand ils sont dans l'opposition, l'autre quand ils sont au gouver-

nement. Ils parlent du parlementarisme et de la démocratie et déclarent qu'ils combattront de toute leur force pour ces deux principes. Mais quand ils sont au gouvernement, il les étranglent » (10). D'autre part, ce manque de programme et d'idéal politiques était une source de corruption. La plupart des hommes politiques étaient compromis. Les partis auxquels ils appartenaient étaient obligés de se taire. Une fois l'opposition ayant accusé le gouvernement de corruption, celui-ci se retourna contre l'opposition et l'affaire prit de telles proportions qu'on fut obligé de l'étouffer.

Les changements trop fréquents de gouvernements usaient vite toutes les combinaisons gouvernementales. Les Chambres n'arrivaient jamais à finir leur période de quatre ans. L'Assemblée Constituante transformée en Assemblée Législative est dissoute en 1923. La Chambre élue en 1923, dissoute en 1925, celle de 1925 en 1927. En 1929, c'est la suppression du régime parlementaire.

Le travail législatif est presque nul. En huit ans, il n'y a que trois budgets régulièrement votés. Les autres lois qu'on attendait, malgré la procédure abrégée accordée par l'article 133 de la Constitution, ne furent pas votées. La loi sur l'organisation intérieure a été faite par le gouvernement et non pas par la Chambre.

Quand la Chambre siégeait, tout se passait en questions, interpellations, accusations pour corruption ou souvent c'étaient des disputes et l'obstruction. L'année 1928, le Parlement n'est plus qu'un lieu où on s'injurie et où on casse tout. Les coups tirés à la Chambre ont fini par détruire complètement son autorité. Du moment qu'on commençait à se servir du revolver en guise d'argument le parlementarisme devait disparaître de la Yougoslavie.

(12) Yacha PRODANOVITCH S.K.G. : L. 23, p. 372, année 1927.

CHAPITRE III

LA SUPPRESSION DE LA CONSTITUTION ET DU REGIME PARLEMENTAIRE

Dans la nuit du 5 au 6 janvier 1929, le régime parlementaire est supprimé et le régime personnel du Roi est institué. En donnant son manifeste au peuple, le Roi explique les causes de son intervention. Il dit : « Que l'heure est venue où entre le peuple et le Roi, il ne doit pas y avoir d'intermédiaires », parce que « L'ordre parlementaire et toutes les vues politiques reçoivent de plus en plus la marque négative dont le peuple et l'Etat subissent à l'heure actuelle seulement les dommages ». Bien que le parlementarisme soit Son idéal, Il ne peut plus le laisser subsister parce que « Des passions politiques aveugles commencèrent à en abuser dans une telle mesure que cela est devenu un obstacle à tout travail profitable dans l'Etat. Des querelles regrettables et certains événements survenus à la Skoupchtina ont ébranlé chez le peuple la confiance dans l'utilité de cette institution. L'entente et même les rapports les plus ordinaires entre les partis et les particuliers sont devenus absolument impossibles ».

Le parlementarisme a eu pour résultat de mettre en danger l'union et l'Etat. Le Roi a non seulement le droit mais aussi le devoir de parer à cette action parce que « Maintenir l'union du peuple et sauvegarder l'unité de l'Etat, l'idéal le plus haut de mon régime, ce doit être également la loi la plus impérieuse pour moi et pour tous ».

Pour éviter ce danger les anciennes méthodes ne suffisent plus. Elles se sont montrées inefficaces. « Chercher un remède à ce mal, selon la formule parlementaire, dans un changement de gouvernement, comme il fut pratiqué jusqu'ici, ou bien dans les nouvelles élections législatives, serait perdre un temps précieux en vaines tentatives qui nous ont déjà pris plusieurs années »... « Nous devons rechercher de nouvelles méthodes de travail et frayer de nouvelles voies »...

Par cette proclamation, la Constitution est abolie et la Chambre dissoute. Quant aux deux plaies de l'Etat des Serbes, Croates et Slovènes, la mauvaise administration et la mauvaise organisation intérieure, elles seront fermées par « l'établissement d'une administration et d'une organisation qui répondront le mieux aux besoins généraux du peuple et aux intérêts de l'Etat ».

Le changement du système de gouvernement n'est pas fait par caprice. Pour prouver que c'est uniquement le besoin du pays qui a dicté cette mesure, le Roi adresse des instructions aux ministres en leur donnant les principes du nouveau système « En tant que ministres uniquement responsables devant moi, vous représentez aujourd'hui, chacun dans son ressort, la plus haute autorité de l'Etat. Vous et vos subordonnés devez maintenir hautement l'autorité du pouvoir et lui attirer le respect en toute occasion. Vous n'y arriverez qu'en observant strictement les lois du pays, en ne permettant pas qu'elles soient déjouées ni que la moindre atteinte leur soit portée. »

« Vous et vos subordonnés devez vous inspirer, dans toutes vos décisions et dans tous vos actes, uniquement de l'intérêt du service et de l'intérêt de l'Etat »...

« J'attends de vous que vous cultiviez et développiez la concorde dans un esprit d'union nationale, d'égalité et d'équité chez tous les Serbes, Croates et Slovènes, que vous vous mettiez au travail et que vous fassiez preuve de la plus grande activité dans tous les domaines de l'administration de l'Etat... »

La Constitution était supprimée mais les lois restaient

en vigueur. Elles devaient même être appliquées avec beaucoup plus de rectitude qu'avant. A la place de la Constitution venait une loi sur le pouvoir royal et l'administration suprême de l'Etat. Les principes de la proclamation s'y trouvent consacrés tous. L'Etat des Serbes, Croates et Slovènes reste une monarchie héréditaire mais n'est plus ni constitutionnelle ni parlementaire. Désormais tous les pouvoirs sont entre les mains du Roi. Il fait et promulgue les lois; il nomme les fonctionnaires et les officiers de l'armée. Il a le droit d'amnistie et de grâce. Il représente l'Etat dans ses rapports avec les Etats étrangers; il déclare la guerre et conclut les traités de paix.

Viennent en suite les prescriptions sur la Maison Royale, sur la succession au trône, sur la régence.

Le nombre des ministres est fixé par le Roi. Il nomme le président du conseil et les autres membres du cabinet. Le conseil des ministres prête serment au Roi et travaille d'après ses instructions. Les ministres sont responsables uniquement devant le Roi. Un tribunal d'Etat est prévu pour juger les ministres.

En même temps que la loi sur le pouvoir royal et l'administration suprême en sont publiées deux autres : celle sur la presse et celle sur la protection de l'Etat. L'article 3 de cette dernière supprime les partis et en interdit la création sans la permission de l'autorité publique. L'article 5 interdit toutes les réunions sauf permission de la police.

L'année 1929 est très importante pour l'unification de la législation. Beaucoup de lois sont promulguées dont les plus importantes sont : la loi du 6 mars sur les fonctionnaires, la loi du 10 avril sur l'unification des impôts de consommation, la loi du 16 avril sur la Banque agricole privilégiée, la loi du 7 juillet sur le Conseil d'Etat et surtout la loi du 3 octobre sur la dénomination et la nouvelle division administrative du Royaume et la loi du 17 novembre sur l'administration des banovines.

Par la loi du 3 octobre, on essaie d'aplanir les difficultés serbo-croate-slovènes et de concilier leurs thèses

constitutionnelles opposées. Les divergences d'opinions sur ce point apparaissent dès les premiers jours de l'union. La Constitution de 1921 essaie d'écarter ces difficultés en instituant une organisation centraliste. Dans la période de l'union à la première constitution, 1918-1921, l'Etat était divisé en provinces historiques qui avaient conservé leurs administrations. La Constitution de Vidov-dan écarte ce principe pour en adopter un autre. L'Etat, au point de vue administratif (ce problème ne se pose pour la Constitution qu'à ce point de vue là), sera divisé non en provinces historiques, mais en départements dont le nombre d'habitants ne pourra pas être supérieur à 800.000, et qui répondent aux exigences naturelles, sociales et économiques. La division doit être faite sans égard aux anciennes frontières de provinces, sauf en Bosnie-Herzégovine. La Constitution voulait, donc, en anéantissant les frontières historiques, faire disparaître l'esprit particulariste et fédéraliste.

La loi du 26 avril 1922 sur l'administration générale de l'Etat (1) divise le territoire en 33 départements qui ont une sorte d'autonomie administrative qui comprend les affaires économiques, sociales et culturelles. Le Conseil général a le pouvoir réglementaire, dont l'exercice est surveillé par le préfet. Chaque département a son Conseil général qui élit son bureau. Le préfet peut assister et prendre part aux travaux du Conseil. Les pouvoirs sont organisés de la même façon dans les arrondissements.

« La loi du 26 avril 1922 sur l'administration générale avait tenté d'appliquer le système de la décentralisation en donnant de nombreuses attributions aux agents locaux du pouvoir central. En réalité pourtant, ces attributions étaient minimes et la plupart du temps les décisions en dernier ressort étaient réservées au pouvoir central. Ainsi pour l'administration publique, les ministères avaient gardé pour eux, non seulement le contrôle de leurs agents

(1) Sur cette loi, voir Celso CAVALIERI : *L'autonomie départementale et de l'arrondissement d'après la loi du 26 avril 1922*, Zagreb 1928.

locaux, mais aussi un pouvoir de décision assez large, si bien que les ministères, surchargés, ne purent échapper aux lenteurs administratives. » (2).

D'autre part, la loi du 26 avril 1922 est restée longtemps inappliquée. Ce n'est qu'au bout de cinq ans d'attente que les premières élections départementales ont eu lieu. La division qu'elle prévoyait n'était pas faite d'après les désirs des constituants. En général, les provinces étaient divisées à l'intérieur des frontières historiques.

On faisait, donc, les griefs suivants à cette loi : d'avoir conservé les frontières historiques des provinces, de n'avoir pas été appliquée partout en même temps et d'avoir fait les départements trop petits et trop indépendants du pouvoir central. Au point de vue politique, cette loi mécontentait surtout les partis croates et slovènes. Après les assassinats à la Chambre, le parti paysan croate qui avait accepté cette loi et qui avait même fait les premières élections départementales en Croatie, s'élève contre elle et réclame une autre organisation de l'Etat sur le principe fédéraliste ou même de l'union personnelle. Les partis serbes restent fidèles au centralisme, bien que parmi eux on remarque un mouvement en faveur d'une décentralisation plus large.

Pour concilier ces deux points de vue opposés, la loi du 3 octobre 1929 divise l'Etat en neuf unités administratives (« banovines ») et fixe leurs étendues, leurs noms et leurs sièges (3). Le nom est donné d'après les rivières qui traversent les banovines, sauf deux cas : la banovine de la Zéta et celle du Littoral. Le siège est en général dans les plus grandes villes. Quant aux limites le législateur s'est attaché à ce qu'elles soient naturelles, c'est-à-dire qu'elles

(2) Miloutine YOVANOVITCH : *La réforme administrative en Yougoslavie*.

(3) Sur la loi du 3 octobre 1929, v. KRBEC : *Droit administratif*, L. II, p. 450 et suivantes, et M. YOVANOVITCH : *La réforme administrative en Yougoslavie*. M. Lazare KOSTITCH : *Commentaire de la Constitution du royaume de Yougoslavie*, p. 208 et suivantes.

suivent les crêtes des montagnes et les grands fleuves, tout en tenant compte des moyens de communication. L'étendue des banovines est fixée de façon qu'elles puissent répondre aux nécessités financières et aux besoins de l'administration générale du pays. Les frontières historiques n'ont été respectées nulle part. La Bosnie-Herzégovine qui, d'après la Constitution de Vidov-dan étaient divisées dans les frontières historiques, est maintenant la plus partagée. L'intention du législateur était de créer des corps administratifs viables, facilitant le fonctionnement de l'Etat ; il ne s'est pas occupé d'autres considérations.

La loi du 3 octobre 1929 prévoit, donc, neuf banovines et une unité administrative comprenant Belgrade-Zemoun-Pantchévo, qui dépend directement du ministre de l'intérieur. A la tête de chaque banovine se trouve le ban nommé par un oukase royal sur la proposition du ministre de l'intérieur et avec l'approbation du Conseil des Ministres. Le ban est le représentant du pouvoir central dans la banovine. Il exerce le pouvoir politique et administratif suprême. Il contrôle la gestion des communes. Il s'occupe, avec les autorités militaires, de la Défense du pays. Enfin, le ban contrôle tous les organes du pouvoir public dans sa banovine. Mais toute cette activité politique et administrative du ban est elle-même sous le contrôle des ministres compétents qui donnent des directives.

En somme, « les ministères préparent les lois, exercent le contrôle et donnent des principes généraux, mais ils ne peuvent s'occuper des détails que s'ils intéressent l'Etat entier ou s'ils dépassent l'étendue d'une banovine » (4).

La loi du 17 novembre 1929 prescrit que chaque banovine doit avoir un Conseil Banovinal dont les membres sont nommés par le ministre de l'intérieur. Le Conseil Banovinal se réunit une fois par an en une réunion qui dure quinze jours.

Quelle est l'idée générale qui se dégage de cette nou-

(4) SAGADIN : *Politika* du 22 novembre 1929.

velle organisation de l'Etat ? Le régime personnel faisant abstraction des programmes des partis politiques qui n'existaient plus, voulait donner au pays une bonne administration et en même temps satisfaire les Croates et les Slovènes en créant des unités administratives plus grandes qu'auparavant. La tendance du législateur était de créer des unités grandes et décentralisées dont les frontières ne coïncideraient pas avec les frontières des provinces historiques. D'ailleurs, ces unités une fois organisées pourraient jouir d'une décentralisation de plus en plus grande qui pourrait se transformer en autonomie régionale à base électorale. Mais, pour le moment, il ressort de l'esprit de la loi qu'aucune autonomie législative n'est possible. Il est vrai qu'il existe un pouvoir de réglementation, mais il est contrôlé par les autorités centrales ; l'autonomie est purement administrative. Les organes de la banovine et de l'arrondissement sont les mêmes que ceux de l'Etat, seules les communes de moins de 10.000 habitants élisent leurs conseils municipaux. Le législateur part de l'idée suivante : l'Etat yougoslave doit être une monarchie organisée d'une façon unitariste, parce qu'il est composé d'un seul peuple. Aucune autre sorte d'organisation ne doit rentrer en ligne de compte. Le problème ne se pose que sur le terrain purement administratif. C'est ainsi que s'explique le fait que les bans, les sous-préfets et les conseils banovinaux soient nommés et non pas élus.

La loi du 3 octobre 1929 est la dernière solution du problème qui tourmenta le royaume de Yougoslavie dès sa formation. Les grands principes de cette loi sont répétés par la Constitution de 1931.

Il faut ajouter aussi que la loi du 3 octobre 1929 change le nom de l'Etat. Le royaume des Serbes, Croates et Slovènes fait place au « royaume de Yougoslavie ». La question du nom de l'Etat avait été longuement discutée à l'Assemblée Constituante de 1921. Les partis politiques des provinces ayant appartenu à l'Autriche-Hongrie étaient partisans du nom de « Yougoslavie » parce

qu'ils croyaient que l'union serait ainsi mieux marquée. Il fallait faire disparaître les noms particuliers et adopter le nom de Yougoslavie qui était déjà connu et généralisé dans ces provinces. Ce nom y était très familier et pendant la guerre c'est le Comité « Yougoslave » qui se considéra comme seul représentant des provinces des Slaves du Sud dans l'Autriche-Hongrie. Parmi les partis serbes, il n'y avait que quelques députés qui étaient partisans du nom de « Grande Serbie », les autres demandaient le nom de « Royaume des Serbes, Croates et Slovènes », déjà employé dans la Déclaration de Corfou. Les partis politiques serbes ne voulaient pas accepter le nom de « Yougoslavie », car ce nom embrasse tous les Slaves du Sud et par conséquent les Bulgares. Le nom de « Royaume des Serbes, Croates et Slovènes » est un peu long, mais il a l'avantage de dire que l'Etat est bien composé des Serbes, des Croates et des Slovènes. D'ailleurs, le nom de Yougoslavie ne serait pas bien accueilli en Serbie où il est peu répandu. Les Serbes trouveraient peut-être le sacrifice trop grand en abandonnant tout de suite et tout à fait le nom Serbe. C'était la thèse de la majorité. Le nom « Royaume des Serbes, Croates et Slovènes » passa dans la Constitution de Vidov-dan.

Considérant que ces raisons n'existaient plus, le législateur, en 1929, remplaça ce nom par celui de « Yougoslavie ».

La loi du 3 octobre 1929 est d'une importance primordiale pour la Yougoslavie. Mais le temps qui s'est écoulé depuis sa promulgation est trop court pour qu'on puisse donner un compte rendu des résultats obtenus. Bien que le législateur ait eu pour but principal de donner une meilleure administration, on ne peut nier que la loi tendait principalement à obtenir un effet psychologique favorable (5). L'avenir montrera si elle a réussi sur ces deux points. Pour le moment on peut dire qu'elle rendra de

(5) Par cette loi est posé le principe absolu : un peuple et une unité nationale. (Conseil des ministres du 4 juillet 1930 : *Politika* du 5 juillet 1930.)

grands services aux régions éloignées qui ont maintenant des centres administratifs importants plus rapprochés que sous la loi de 1922.

Les causes de l'institution du régime d'autorité ont été indiquées dans la proclamation du Roi et dans plusieurs interviews qu'il a accordés à des journalistes étrangers. La cause principale c'est l'anarchie dans laquelle les partis politiques avaient plongé le pays. Leur action était si néfaste que l'union même était en question. Le moment était arrivé où seul un régime d'autorité pouvait couper court à tout ce désordre politique. Dans son interview donné à l'envoyé du *New-York Times*, le Roi dit qu'il a tout fait pour éviter ce pas décisif, mais que c'était la seule solution possible : « Les situations désespérées exigent les mesures désespérées ». A un journaliste français, le Roi déclare : « Loin d'orienter mon pays vers un régime d'autorité sans contrôle, j'entends le faire bénéficier plus tard, par de justes lois électorales, du vrai parlementarisme et de la vraie démocratie. » Mais actuellement « nous devons rechercher un régime de décentralisation viable et qui en même temps assure l'unité territoriale et culturelle ».

De toutes ces déclarations sur le régime d'autorité, il résulte que son avènement est dû aux nécessités imminentes et qu'il est une « mesure désespérée » pour sauver l'Etat. Mais il est injuste d'accuser la Constitution de Vidov-dan de tous les maux. Jusqu'en 1925, les Croates y voyaient un obstacle pour venir à Belgrade et pour reconnaître l'Etat des Serbes, Croates et Slovènes. Après cette année et jusqu'en 1928, le parti paysan croate l'avait reconnue et avait collaboré à son application. Le système parlementaire envisagé par elle était praticable. N'importe quelle constitution ou loi peut être déjouée si l'on ne s'en tient qu'à la lettre et non à l'esprit. La cause profonde de la crise est plutôt dans les rapports entre les partis politiques.

Jugeant que la formation d'un gouvernement parlementaire n'est plus possible, le Roi a composé un gou-

vernement extra-parlementaire responsable uniquement devant lui.

« Si la volonté de la nation se trouve écartée par l'acte du 6 janvier c'est qu'à un moment donné la nation semblait plutôt incapable de former une volonté à elle qui aurait la force et l'autorité de s'imposer comme la volonté de la nation. C'est précisément cette défaillance qui a amené le Roi à prendre des mesures exceptionnelles pour sauvegarder les intérêts suprêmes de la nation entière des Serbes, Croates et Slovènes » (6).

Il s'agissait de faire marcher la machine de l'Etat qui ne pouvait pas attendre. Les principes de la démocratie et de la souveraineté de peuple passaient au second rang. Il est, donc, illusoire de vouloir prouver que le régime d'autorité présente certains caractères de démocratie. Pourtant, dans une thèse de doctorat (7) on trouve cette opinion. Elle est tout à fait erronée et en contradiction avec la déclaration du 6 janvier. Il y est dit notamment : « Et même si nous acceptons la théorie classique de la souveraineté nationale, nous voyons qu'aucune atteinte n'a été portée à celle-ci. En effet, puisque la nation est l'origine et la source de la souveraineté, ne peut-elle pas en disposer librement ! Ne peut-elle pas la concentrer en une seule personne qui lui convient ? La souveraineté n'est que l'expression de la volonté collective, qui ici a été toute pour le Roi Alexandre, non en raison de la qualité de souverain, mais en raison de sa personne, parce qu'ayant la confiance du peuple »... « Dans cette situation ce régime absolu présente certains traits qui caractérisent la démocratie » (8).

Cette opinion, comme beaucoup d'autres dans la même thèse, est fausse. Dire « qu'aucune atteinte n'a été portée à la théorie classique de la souveraineté nationale » quand un régime d'autorité est institué est un véritable non sens.

(6) Lazare MARKOVITCH : *Les difficultés serbo-croates*, p. 5.

(7) Miloutine YOVANOVITCH : *Le régime absolu en Yougoslavie*.

(8) M. YOVANOVITCH : *Idem*, p. 84.

Du texte de la déclaration du 6 janvier on conclut tout de suite que l'existence de l'Etat était en question et que le Roi a institué le régime d'autorité parce qu'aucun autre n'était possible. Quant à la démocratie et au parlementarisme, ils étaient purement et simplement supprimés pour un certain temps. Il ne pouvait donc être question de démocratie pendant ce temps-là. L'opinion que le peuple peut donner l'exercice de sa souveraineté à qui il le veut est exacte. C'est le principe sur lequel repose le système parlementaire. Mais il faut qu'il y ait un acte où on voit ce transfert. Sous le régime parlementaire ce sont les élections; or, ici il n'y avait pas d'élections. Le Roi a pris le pouvoir sans le demander par un plébiscite. Il a agi ainsi non pas parce que c'était en accord avec le principe de la souveraineté du peuple, mais parce qu'il a cru qu'il s'agissait d'un autre principe d'ordre supérieur : l'Etat était en péril. Une fois que l'Etat sera sauvé et que les circonstances le permettront, on pourra remettre en vigueur le système parlementaire et démocratique.

Cet ouvrage sur le régime absolu en Yougoslavie est plein d'opinions arbitraires et fausses. En partant de l'idée qu'un régime d'autorité peut être démocratique, on doit fatalement arriver à une conclusion comme celle-ci, par exemple : « Mais la forme du gouvernement est parfaitement indépendante de la démocratie elle-même, donc les modes de gouvernement ne sont pas l'essentiel, au contraire ce sont plutôt les éléments secondaires. L'idée même de la démocratie — le bien des gouvernés — est sauvegardée, il importe peu quelle en sera la forme du gouvernement et quel nom on lui donnera »... « Donc, le système de gouvernement dit « représentatif » n'est pas une nécessité absolue du régime démocratique » (9). Dans cette conclusion, il n'est que trop facile de découvrir les erreurs. D'abord, il n'est pas vrai que « l'idée même de la démocratie » est le bien des gouvernés. Soutenir une

(9) M. YOVANOVITCH : *Idem*, p. 88.

thèse pareille c'est confondre le principe et ses conséquences. La définition classique de la démocratie est toute autre. « Idéalement, la démocratie est une forme d'Etat ou de société dans laquelle la volonté générale est formée, ou — sans image — l'ordre social créé par ceux qu'il est appelé à régir, — le peuple. Démocratie signifie identité du sujet et de l'objet du pouvoir, des gouvernants et des gouvernés, gouvernement du peuple par le peuple (10). Les conséquences de cette définition sont forcément contraires à celle de la thèse en question. Le gouvernement du peuple par le peuple s'exprime dans le système représentatif et pour le système représentatif les partis politiques sont indispensables. « La démocratie moderne repose entièrement sur les partis politiques, dont l'importance est d'autant plus grande que le principe démocratique reçoit une plus large application » (11). Si on admet que le gouvernement représentatif n'est pas une nécessité du régime démocratique, on doit admettre aussi que tout gouvernement peut être démocratique, même celui d'un tyran. Cette erreur est constante. En voici un exemple : « car en établissant le régime actuel, le Roi Alexandre a mis fin au régime despotique parlementaire existant, pour le remplacer par un régime absolu pourtant en réalité démocratique » (12). Si cette règle était exacte, elle aurait des conséquences inattendues : tout régime, pourvu qu'il protège les intérêts de la totalité des citoyens serait démocratique. Un gouvernement absolutiste peut, donc, être démocratique en même temps. Quelle est alors la différence entre l'absolutisme et la démocratie? Dans la dite thèse elle ne ressort pas.

En ce qui concerne le régime d'autorité institué le 6 janvier 1929 en Yougoslavie, la question ne se pose pas. Il ne peut être parlé de la démocratie puisque le Roi a dit

(10) HANS Kelsen : *La démocratie, sa nature, sa valeur*, p. 14.

(11) HANS Kelsen : *Idem*, p. 19.

(12) M. YOVANOVITCH : *Idem*, p. 88.

qu'il l'a supprimée. Les mesures prises au début de ce régime (loi sur la presse, loi sur la protection de l'Etat) ne sont pas démocratiques. Elles, comme le régime, d'ailleurs, tirent leur force du fait que c'est l'intérêt de l'Etat qui commande d'agir ainsi. La tâche pressante du régime d'autorité en Yougoslavie c'était son travail intense de consolidation de l'Etat. La démocratie et le parlementarisme mis à l'épreuve avaient entravé ce travail, on ne devait plus s'en occuper.

L'opinion émise par la même thèse sur la « Constitution Provisoire » (loi sur le pouvoir royal et l'administration suprême de l'Etat) est inexacte aussi. La voici : « La caractéristique de cette Constitution Provisoire consiste dans le fait qu'aucun pouvoir spécial n'a été créé au profit du Roi, ce qui illustre bien le caractère spécial du régime. C'est évidemment la solution qui s'imposait, parce que la seule qui laissait au souverain son entière liberté d'action.

« Aucun corps représentatif n'existe à aucun titre, ni pour aucune fonction. Le peuple s'étant dessaisi de l'exercice de la souveraineté au profit du Roi, il est naturel que le Roi seul puisse l'exercer, qui par sa nomination directe, permettra l'exercice des fonctions attribuées à certains corps jusque-là nommés — élus — par les citoyens » (13).

Tout ce passage n'est pas clair et la seconde partie est en contradiction avec la première. Tandis que dans la première on dit qu'aucun « pouvoir spécial » n'a été créé au profit du Roi, dans la seconde on dit que le Roi exercera les pouvoirs qu'exerçaient jusque-là les corps élus par les citoyens. Aucun « pouvoir spécial » n'a été créé mais tous se sont trouvés entre les mains du Roi après le 6 janvier. Par conséquent, tous les pouvoirs qui appartenaient à la Chambre appartiennent après cette date au Roi. Ce ne sont pas « les pouvoirs spéciaux » mais ce

(13) M. YOVANOVITCH : *Idem*, p. 97.

sont les pouvoirs qui, dans une période normale, n'appartiennent pas au Roi.

Il y a encore une inexactitude dans le texte : le peuple ne s'est pas dessaisi de l'exercice de la souveraineté; il en a été dessaisi pour des raisons d'Etat. Le Roi a agi en présumant que le peuple approuve sa mesure prise dans un moment où l'Etat était en danger, mais il n'a pas demandé au peuple de s'en dessaisir à son profit.

Après cet exposé il devient clair, que, d'après le manifeste, c'est uniquement la situation dangereuse où se trouvait l'Etat qui a décidé le Roi à agir de la sorte. Le régime institué le 6 janvier se trouvait devant deux tâches indiquées par la déclaration et par les instructions données aux ministres. L'une, c'était la consolidation de l'union — côté psychologique du problème, l'autre l'amélioration de l'administration — côté purement technique.

Le plus difficile était le côté psychologique. Les Croates et les Slovènes se plaignaient d'avoir une situation inférieure dans l'Etat et d'être des citoyens de seconde zone. Accusant de cet état de chose le régime parlementaire, le Roi le supprima. Le champ était libre pour satisfaire les Croates et les Slovènes. Il n'y avait plus d'intermédiaires entre le Roi et le peuple. La devise du régime autoritaire est le principe qui est proclamé absolu : un seul peuple — une unité nationale. L'égalité doit être complète, mais elle exclut la théorie des trois peuples soutenue par les partis politiques croates et slovènes. Du même coup le problème de l'organisation intérieure change d'aspect. Ce n'est plus le problème national comme le présentaient les partis croates et slovènes, mais c'est un problème purement administratif. La loi du 3 octobre 1929 ne tient aucun compte des anciennes provinces historiques et rejette la théorie des trois peuples. Du moment qu'il n'y a qu'un seul peuple la question administrative n'est qu'une question de technique, par conséquent, le travail du régime autoritaire a un caractère administratif. Quand ce travail sera achevé le régime changera. C'est l'affirma-

tion que l'on rencontre dès le début. Le régime autoritaire est provisoire, destiné à fortifier l'union des Serbes, Croates et Slovènes et à mettre de l'ordre dans la vie publique.

Aussi, le 3 septembre 1931, le Roi déclare-t-il qu'il peut donner des bases plus larges à la participation du peuple au pouvoir car grâce à son appui moral, il a pu finir toutes les tâches urgentes. Ce jour-là, une nouvelle Constitution fut octroyée.

CHAPITRE IV

LA CONSTITUTION DE 1931 ET LE RETOUR VERS LE PARLEMENTARISME

Au point de vue de la forme la Constitution de 1931 rappelle celle de Vidov-dan. Elle lui emprunte son plan et commence par les dispositions générales (la forme, le nom, des emblèmes et la langue de l'Etat). Ensuite viennent les dispositions sur les droits des citoyens. Mais pour que l'exposé soit plus clair la matière constitutionnelle ne sera pas divisée comme dans la Constitution mais comme il suit : Les droits des citoyens; les pouvoirs de l'Etat; le Roi; le Parlement et leurs rapports, et, enfin, les autres dispositions. L'organisation intérieure de l'Etat a déjà été traitée à propos de la loi du 3 octobre 1929.

Dans son article 4, la Constitution dit que la nationalité est une et que tous les citoyens sont égaux devant la loi. La nationalité ne peut être qu'une dans un Etat unitaire. L'égalité devant la loi exclut tout privilège de naissance ou de classe.

La liberté individuelle est garantie. Nul ne peut être inculpé ni incarcéré sauf les cas prévus par la loi. Tout jugement ne doit être rendu que par un tribunal compétent. Nul ne peut être condamné sans être jugé et sans s'être défendu légalement. Les peines sont prévues par la loi. Les citoyens ne peuvent pas être exilés, ils ne peuvent être bannis, sauf les cas prévus par la loi.

Le domicile est inviolable. Les pouvoirs publics ne peuvent pas faire de perquisitions, sauf les cas prévus

par la loi. Les illégalités commises contre l'inviolabilité du domicile sont punies.

La liberté de conscience et de religion est garantie. Mais on ne peut pas se prévaloir de sa religion pour commettre des actes contraires à la loi. Il est interdit aux autorités de l'Eglise de s'occuper de politique dans l'exercice de leurs fonctions. La chaire ne doit pas servir de tribune politique.

Chacun peut librement, dans les limites de la loi, exprimer son opinion de vive voix ou par la voie de la presse, au moyen de dessins ou de tout autre façon. Le régime de la presse est réglementé par la loi du 6 août 1926, remaniée par la loi du 6 janvier 1929. La censure préventive est interdite. Mais il existe un moyen aussi efficace pour contrôler la presse : la saisie après la publication. Pour éviter cette saisie, les journaux pratiquent d'eux-mêmes la censure préventive. Avant d'être imprimé le manuscrit est porté au bureau central de presse pour être approuvé. Le ministre de l'intérieur peut interdire la publication d'un journal pour plusieurs raisons : si le journal est saisi trois fois dans le mois, si le journal ne veut pas insérer les rectifications données par les pouvoirs publics ou s'il ne paie pas l'amende dans les trois jours.

La Constitution prévoit un régime spécial pour les réunions publiques.

Les citoyens ont le droit de se réunir. On distingue : 1° les réunions publiques en plein air; 2° les réunions publiques dans une salle; 3° les réunions privées sur invitation.

Pour les réunions publiques en plein air, une autorisation de la police est nécessaire, mais le silence de l'autorité équivaut à une interdiction.

Pour les réunions publiques dans une salle et pour les réunions privées sur invitation, le silence de l'autorité équivaut, par contre, à une autorisation.

Même lorsque toutes ces formalités ont été remplies, la police peut interdire la réunion et disperser le public si elle trouve que la réunion porte atteinte à l'ordre pu-

blic ou aux bonnes mœurs. Cela signifie pratiquement que la police est libre d'en user selon son bon plaisir.

Le droit d'association est réglementé par les dispositions suivantes : le régime est la liberté avec déclaration préalable, exception faite des associations politiques ou de culture physique de caractère régionaliste ou confessionnel qui sont interdites. La loi du 18 septembre 1931 et celle du 24 mars 1933 réglementent, d'ailleurs, cette matière en détail.

La loi du 24 mai 1933 prévoit le régime des partis politiques. Sont interdits les partis politiques dont le programme est de caractère régionaliste, confessionnel ou particulariste, de même ceux dont le programme est contraire à l'unité nationale, à l'intégrité de l'Etat ou à l'ordre dans l'Etat et dans la société en général.

Pour fonder un parti politique, il faut deux autorisations du ministre de l'intérieur : l'une pour la fondation, l'autre pour l'action dans le peuple. Si cette autorisation est refusée par le ministre de l'intérieur et que le Conseil d'Etat la donne, le ministre peut toujours la refuser. Pour éviter que le parti soit régionaliste, la loi exige qu'il ait au moins 30 membres dans la moitié du nombre total de chaque arrondissement. Mais le ministre de l'intérieur peut toujours trouver qu'un parti est régionaliste et l'interdire.

Dans les articles suivants la constitution parle du droit de pétition, de la liberté des sciences et des arts, du secret des lettres et des communications téléphoniques et télégraphiques, de la justice administrative et de la protection des ressortissants à l'étranger.

La différence entre les droits civiques et politiques envisagés par la Constitution de 1931 et ceux envisagés par la Constitution de 1921 est assez sensible. D'une façon générale, la rédaction des articles est la même que dans la Constitution de Vidov-dan, sauf que dans la Constitution de 1931, il est presque toujours ajouté « dans les limites de la loi ». Par cette formule, les prescriptions constitutionnelles perdent toute leur valeur. Elles devien-

nent prescriptions légales. Du moment que la Constitution laisse toute liberté au législateur, celui-ci peut faire ce qu'il veut. Un exemple frappant à ce point de vue, est l'article 9 qui parle de l'exil et de l'interdiction de séjour et ajoute qu'ils sont interdits, « sauf les cas prévus par la loi ». Le législateur est libre et une rédaction un peu plus stricte d'une loi peut être fatale à la liberté de circuler et à la liberté en général. La loi sur la protection de l'Etat prévoit un tel cas. Dans son article 12, elle dit que les individus qui troublent la tranquillité et l'ordre public peuvent être puni « par la police, de l'emprisonnement et d'interdiction de séjour... » Voilà une loi dont l'interprétation peut être très large.

[Un autre différence entre les deux constitutions se rapporte à la peine de mort. D'après la Constitution de 1921 (art. 9), la peine de mort ne peut pas être appliquée aux crimes politiques, sauf tentative d'assassinat ou attentat contre la personne du Roi ou contre les membres de la famille royale. La Constitution de 1931 n'en parle même pas. Il faut en conclure que la peine de mort reste possible pour les crimes politiques. Il suffit que le législateur l'établisse.

Le régime de la presse n'est pas le même dans les deux constitutions. La Constitution de 1921 proclame la liberté de la presse et prescrit elle-même les modalités de la saisie et l'étendue de la responsabilité. Le législateur est lié par ces principes. La Constitution de 1931 est beaucoup plus brève. Elle dit que « chacun peut librement, dans les limites de la loi, exprimer son opinion de vive voix, par imprimés, dessins ou tout autre moyen ». Aucune modalité n'est prévue. Le législateur peut, s'il trouve que c'est nécessaire, tout en acceptant ce principe, faire une loi qui supprime totalement la liberté de la presse.

Les exemples cités démontrent combien les formules « prévu par la loi » et « dans les limites de la loi » peuvent être nuisibles aux libertés publiques. Si l'on ajoute que dans la Constitution de 1931, comme d'ailleurs, dans la Constitution de Vidov-dan, aucun article ne permet aux

tribunaux d'examiner la constitutionnalité des lois, on peut en déduire que la liberté du législateur est complète. Il peut même faire des lois anticonstitutionnelles; elles seront obligatoirement appliquées. Sur ce point les Constitutions yougoslaves sont restées fidèles aux principes adoptés dans les autres pays d'Europe. Aucun tribunal spécial n'est prévu pour examiner les lois à ce point de vue.

Les libertés publiques sont, donc, moindres sous la Constitution de 1931 que sous la Constitution de Vidov-dan et c'est grâce à la formule « dans les limites de la loi » qui, pour ainsi dire, déconstitutionalise une bonne partie de ses articles.

**

Le pouvoir d'Etat s'exerce d'après les prescriptions de la Constitution; il est : législatif, exécutif et judiciaire.

Le pouvoir judiciaire est exercé par les tribunaux qui sont souverains pour prononcer leurs sentences. Les juges sont inamovibles, mais l'inamovibilité sera acquise cinq ans après la date de la promulgation de la Constitution, donc en 1936.

Le Roi exerce le pouvoir exécutif par l'entremise des ministres et d'après la Constitution. Le pouvoir législatif est exercé conjointement par le Roi et la Représentation Nationale (la Chambre et le Sénat).

En Yougoslavie règne le Roi Alexandre de la dynastie de Karageorgévitch. La succession au trône se fait de mâle en mâle par ordre de progéniture. Quand le Roi n'a pas de descendant mâle, il désigne un héritier dans la branche latérale. En montant sur le trône, le Roi prête serment devant la Chambre et le Sénat réunis, qu'il maintiendra l'unité nationale, l'indépendance de l'Etat et qu'il régnera d'après la Constitution. Le Roi est défenseur de l'unité nationale et de l'intégrité de l'Etat. Il dispose de la force armée et en est le chef suprême. Il sanctionne et promulgue les lois, nomme les fonctionnaires et donne des grades militaires. Il peut poser son veto autant de fois qu'il voudra; il n'est pas tenu de sanctionner un loi bien qu'elle soit votée par la Chambre et le Sénat. Il a le droit

d'amnistie et de grâce. Il représente l'Etat dans ses rapports avec les autres Etats.

Tous les actes écrits du Roi doivent être contresignés par les ministres compétents qui en sont responsables. D'après la Constitution de Vidov-dan, les ministres étaient responsables de tous les actes du Roi et la contre-signature était exigée sous peine de nullité. Dans la Constitution actuelle, on n'en parle pas et on ne sait pas si les ministres sont responsables des déclarations verbales et si les actes non contresignés sont valables.

Les ministres peuvent, avec l'approbation du Roi, soumettre des projets de loi à la Chambre ou au Sénat. Les députés ne peuvent faire des propositions que s'ils sont appuyés par un cinquième du nombre total des voix de la Chambre. Cette dernière condition n'était pas exigée dans la Constitution de Vidov-dan.

**

Le Roi nomme et révoque le président du Conseil et les autres ministres. La responsabilité ministérielle est criminelle, civile et politique. Le Roi et la Chambre peuvent mettre en accusation les ministres au point de vue pénal et civil mais la responsabilité politique n'est pas prévue par la Constitution.

La Constitution de 1931 dans son article premier dit que le royaume de Yougoslavie est une monarchie constitutionnelle et héréditaire. Le mot « parlementaire » qui figurait dans la Constitution de Vidov-dan n'y est plus. Dans les monarchies constitutionnelles les ministres ne sont responsables que devant le Roi. La question qui se pose est celle-ci : un ministère qui n'a pas la majorité à la Chambre ou au Sénat peut-il rester au pouvoir ? Du point de vue de la Constitution, il le peut certainement. Il est normal dans une monarchie constitutionnelle que les ministres soient responsables uniquement devant le Roi. Mais cela ne doit pas forcément exclure leur responsabilité politique devant la Chambre. Dans un gouvernement présidentiel, comme aux Etats-Unis, les ministres ne sont pas

responsables devant l'Assemblée Nationale. Cela se comprend plus facilement parce que les ministres ne sont pas choisis dans son sein et parce qu'ils n'ont même pas le droit d'assister à ses séances. En Yougoslavie, c'est un système mixte. En général, le Roi prend ses ministres parmi les membres de la Représentation Nationale. Les ministres ont le droit d'assister aux séances et de voter. Ils doivent même répondre aux questions et aux interpellations. Leur travail administratif peut être soumis à l'enquête de la Chambre. La préparation et le vote du budget appartiennent à la Représentation Nationale. Les liens entre les ministres, la Chambre et le Sénat sont assez étroits et cela pourra servir utilement au développement de la responsabilité politique ministérielle. Bien que cette responsabilité n'existe pas encore, il est plus facile de la concevoir devant la Chambre que devant le Sénat qui est un corps par moitié nommé. La Constitution n'en dit rien... Toute la réglementation de la responsabilité ministérielle est laissée au législateur; mais aucune loi n'est encore votée (1).

La Représentation Nationale se compose de deux corps : de la Chambre des Députés et du Sénat.

A la différence de la Constitution de Vidov-dan, la Constitution octroyée institue le Sénat. L'histoire du Sénat est assez compliquée (2). La première Constitution après la libération des Turcs est celle de 1835. Elle prévoit deux Chambres : Chambre des Députés et une autre qui est plutôt une sorte de conseil. Cette constitution ne fut jamais appliquée. La Constitution de 1838 adopte une seule Chambre. Mais déjà en 1858 la dualité revient. En 1868, la Serbie se donne elle-même sa première constitution, la dualité reste mais le rôle du Sénat est relégué au second plan. Un nouveau changement survient en 1888 : le Sénat est supprimé. Cette situation reste jusqu'en 1901, année où le Roi Alexandre Obrénovitch octroya une nouvelle

(1) Sur la responsabilité ministérielle, v. KRBEK : *Droit Administratif*, II, p. 331 et suivantes.

(2) V. Georges MILIKITCH : *Problème bicaméral et Yougoslavie*, Paris, th. 1929.

constitution qui prévoit le Sénat. C'était la dernière constitution donnée par la dynastie des Obrénovitch. Après l'assassinat du Roi Alexandre en 1903, l'Assemblée Nationale se réunit pour donner au pays une nouvelle constitution et un nouveau Roi. La Constituante de 1903 adopte le système unicameral et élit Roi de Serbie Pierre Karageorgévitch. Cette Constitution reste en vigueur jusqu'à 1921, c'est-à-dire jusqu'à la Constitution de Vidov-dan qui s'en inspire beaucoup. Le système unicaméral subsiste jusqu'en 1931.

Le Sénat prévu par la Constitution de 1931 est composé des sénateurs nommés et des sénateurs élus. Le mandat dure six ans. Le renouvellement des sénateurs élus se fait par moitié tous les trois ans. Les sénateurs nommés gardent leur mandat six ans aussi, mais peuvent être révoqués pour cause de maladie ou s'ils sont condamnés à des peines criminelles. Le Sénat tient ses sessions en même temps que la Chambre.

Le nombre des sénateurs nommés dépend du nombre des sénateurs élus qui est variable. Le Roi n'est pas obligé de faire la nomination tout de suite. Le nombre total des sénateurs et leur nombre dans chaque unité électorale sont fixés par une Commission d'Etat. Un sénateur est élu pour 300.000 habitants. La ville de Belgrade élit un sénateur. Actuellement, il peut y avoir 46 sénateurs élus. Les élections sénatoriales se font d'après la loi du 30 septembre 1931. Les unités électorales sont les banovines et la ville de Belgrade. Le suffrage est indirect et restreint. Seuls les députés, les conseillers banovinaux et les maires de communes peuvent voter. Les conditions de l'éligibilité sont : 40 ans, ressortissant Yougoslave et savoir lire et écrire dans la langue nationale. Les élections ont lieu dans les sièges des banovines et se font d'après le scrutin de liste. Le vote est oral et public. Nul ne peut être sénateur et député à la fois.

Le recrutement de la Chambre est très compliqué. La Chambre est composée de députés que le peuple élit librement au suffrage universel, égal et direct pour une

période de quatre ans. Les conditions de l'électorat et de l'éligibilité sont prévues par la loi.

Les élections législatives se font d'après la loi du 10 septembre 1931, remaniée par la loi du 26 septembre de la même année. Le suffrage est universel, égal et direct, mais le vote est public et oral. Le mandat est représentatif. Les électeurs votent pour les listes nationales. La formation de ces listes nationales se fait d'après un procédé très curieux. Vingt jours avant le jour fixé pour les élections, la candidature du chef de la liste nationale doit être approuvée par la Cour de Cassation. Pour l'être, la liste doit être appuyée de 60 signatures d'électeurs dans chaque arrondissement administratif. Ces électeurs doivent être inscrits sur les listes électorales, ce qu'ils prouveront par un certificat délivré par le tribunal d'arrondissement. Après cette légalisation par la Cour de Cassation, la liste doit s'attacher un candidat dans chaque arrondissement. Le candidat d'arrondissement doit faire légaliser sa liste auprès du tribunal d'arrondissement. Sa liste doit être appuyée de 200 signatures d'électeurs du même arrondissement. Quand les listes d'arrondissements sont rattachées à la liste nationale une nouvelle légalisation est nécessaire.

D'après la loi électorale, il ne peut y avoir que des listes nationales. Mais comme il était très difficile d'organiser un parti dans tout le pays, les anciens partis politiques n'essayèrent pas de constituer une liste et aux élections de 1931, seule, la liste nationale du gouvernement fut présentée. Le cas, d'ailleurs, était prévu par l'article 26 qui dit : « Si une seule liste de candidats a été vérifiée au tribunal, il ne sera voté que pour cette liste ».

Toute cette réglementation de la loi est compliquée pour mieux favoriser les grands partis. Les prescriptions sur le partage des mandats le démontrent aussi. L'article 61, alinéa 4, stipule que la liste qui a obtenu le plus grand nombre de voix dans le pays obtiendra deux tiers du nombre total des mandats dans les banovines, les trois mandats de la ville de Belgrade et le mandat du chef de

la liste. Le nombre de députés pris dans chaque banovine est fixé par la loi. Aux élections de 1931, la liste du gouvernement emporta tous les mandats.

La Chambre procède elle-même à la vérification des pouvoirs de ses membres. Ses sessions peuvent être ordinaires ou extraordinaires.

Le Roi convoque la Représentation Nationale en session ordinaire ou en session extraordinaire (art. 32 de la Constitution). La session ordinaire commence le 20 octobre de chaque année. La Chambre est convoquée en session ordinaire ou extraordinaire par un oukase royal rendu sur la proposition du ministre de l'intérieur (art. 1^{er}, alinéa 3, de la loi électorale du 10 septembre 1931). En comparant le texte légal et le texte constitutionnel, on découvre facilement une contradiction. Tandis que la Constitution prévoit l'ouverture de la session ordinaire pour le 20 octobre, la loi exige un oukase fait sur la proposition du ministre de l'intérieur. Qu'arrivera-t-il si cet oukase fait défaut ? Le gouvernement est obligé de convoquer la Chambre pour cette date, car sans cela il pourrait être accusé de violation de la Constitution. Mais la convocation sera contraire à la loi et les décisions de la Chambre n'auront aucune sanction parce que les formalités prévues par la loi ne sont pas remplies. En plus, la Constitution exige que l'ouverture des séances soit faite par le Roi. Le cas est assez compliqué, mais il ne s'est pas présenté en pratique. Néanmoins, on peut dire que la rédaction de la loi n'est pas bien faite et est contraire à la Constitution.

Les rapports entre le Sénat et la Chambre sont prévus par les articles 64 et 102 de la Constitution. Tout d'abord le principe de l'égalité est proclamé. Les lois doivent être votées par les deux corps; l'ordre importe peu. Si la Chambre et le Sénat ne sont pas d'accord sur une loi, le vote en est remis à la prochaine session. Si encore on ne peut arriver à aucun accord, le Roi décidera. En principe, la loi votée par la Chambre va devant le Sénat et vice-versa. Une seule exception existe : la loi financière.

Comme dans presque tous les pays où il y a un Sénat, en Yougoslavie aussi le budget est d'abord voté par la Chambre. La Constitution de 1931 ne le dit pas expressément. Dans son article 102, elle dit seulement que le budget doit être soumis à la Chambre au plus tard un mois après l'ouverture de la session ordinaire. La sanction de la loi financière est donnée par le Roi après le vote du Sénat. Mais une question se pose alors : que fera-t-on si le Sénat refuse de voter dans le même sens que la Chambre ? Le Roi pourra-t-il, comme pour les lois ordinaires, trancher la question ? Si oui, on doit attendre la saison prochaine. Mais le budget ne peut pas attendre, il est justement fait pour l'année prochaine, il doit être voté dans la session ordinaire. Il faut, donc, admettre la priorité de la Chambre, non pour une raison théorique, mais pour une cause pratique. D'ailleurs, le temps laissé au Sénat pour la discussion est trop court pour qu'il examine le budget en détail (3).

Les privilèges du Sénat et de la Chambre sont les mêmes. Le droit d'immunité est accordé aux députés et aux sénateurs. La Constitution de 1931 (art. 75), reprend le principe de la Constitution de Vidov-dan (art. 88) et établit mieux la différence entre les actes commis dans l'exercice de leurs fonctions et les autres. L'article 74 parle des actes et de leurs fonctions. Les sénateurs et les députés ne sont pas responsables des opinions et des votes émis dans les séances, mais ils sont responsables des paroles injurieuses et peuvent être traduits en justice sans l'autorisation de la Chambre ou du Sénat. Les députés et les sénateurs sont, sur ce point, assimilés aux autres fonctionnaires publics. En comparant l'article 74 et l'article 75, on constate un effet inattendu. Les députés et les sénateurs sont mieux fonctionnaires que lorsqu'ils l'exercent. L'article 74 dit, en effet, que l'autorisation est nécessaire quand il s'agit d'un acte commis hors de l'exercice de leurs fonctions.

(3) Lazare KOSTITCH : *Commentaire de la Constitution de 1931*, p. 251-252.

Après avoir vu le rôle du Roi, de la Chambre et du Sénat, il ne reste plus qu'à voir les rapports entre le Roi et la Représentation Nationale. Par la suite, une comparaison sera faite entre la Constitution de 1921 et la Constitution de 1931, principalement pour le pouvoir royal.

Pour régner constitutionnellement, le Roi doit, en montant sur le trône, prêter serment à la Représentation Nationale. Après cet acte solennel il pourra la convoquer, partager le pouvoir législatif avec elle et même dissoudre la Chambre. De même, il doit demander à la Représentation Nationale la légalisation des contrats internationaux et l'autorisation de devenir chef d'un autre Etat. La Représentation Nationale a aussi le droit de contrôle sur les actes du gouvernement. Ce contrôle est très important (le budget, par exemple), mais il n'est pas sanctionné, comme dans la Constitution de 1921. Le gouvernement ne dépend pas de la Représentation Nationale, il ne dépend que du Roi. Même minoritaire, il peut rester au pouvoir ; la Représentation Nationale n'a aucun moyen de le renverser et d'en demander le changement. Elle peut exprimer son opinion par ses votes et c'est tout. Le Roi décidera s'il faut changer le ministère ou la Chambre.

Le Roi convoque la Représentation Nationale et en ouvre ses sessions. Son influence s'exerce encore par la nomination de la moitié du nombre des sénateurs et par la sanction législative. Les lois sont sanctionnées et promulguées par le Roi. Bien plus, grâce à l'article 64 de la Constitution, même une loi contre laquelle s'est prononcée la Chambre ou le Sénat peut être sanctionnée et promulguée, tandis qu'aucune loi ne peut l'être si elle n'a pas le consentement du Roi. Il en est de même de la révision constitutionnelle.

L'équilibre qui existait dans la Constitution de Vidovdan entre les pouvoirs du Roi et les pouvoirs de la Chambre est rompu au profit du Roi par la Constitution octroyée en 1931. Les exemples de renforcement du pouvoir royal

sont nombreux. La comparaison de quelques articles des deux Constitutions les fera mieux voir (4).

Le droit d'amnistie donné au Roi par la Constitution de Vidov-dan dépendait du consentement de la Chambre. L'article 50 disait aussi que l'amnistie ne peut nullement être accordée aux ministres avant que la sentence du tribunal ne soit rendue. Tout cet alinéa n'existe plus dans la Constitution actuelle. Cette nouvelle rédaction de 1931 est compréhensible parce que la responsabilité politique devant la Représentation Nationale n'existe pas. Les principes parlementaires proclamés en 1921, sont supprimés en 1929 pour ne plus réapparaître.

Responsables politiquement seulement devant le Roi, les ministres ne peuvent l'être que des actes écrits du Roi. Aussi, la Constitution de 1931 proclame-t-elle que les ministres sont responsables des actes qu'ils ont contresignés. La Constitution de 1921, en admettant le gouvernement parlementaire, admettait aussi la responsabilité ministérielle pour les actes oraux du Roi (art. 54). Actuellement, personne n'est responsable des actes oraux du Roi.

Le droit de dissoudre la Chambre est reconnu au Roi par les deux constitutions, mais avec une différence. D'après l'article 52 de la Constitution de 1921, l'oukase de dissolution doit contenir aussi l'ordre de nouvelles élections dans les trois mois et la convocation de la Chambre dans les quatre mois qui suivent les élections. L'article 32 de la Constitution de 1931 ne dit rien de ces délais. La question se pose de savoir ce qui arrivera si après la dissolution de la Chambre, les élections ne sont pas ordonnées. Il se produira que la Constitution restera inappliquée sur ce point et que cela sera constitutionnel. Le pouvoir législatif ne pourra pas être exercé bien que le Sénat ne soit pas dissous. Selon la Constitution, le Sénat siège en même temps que la Chambre et pendant la dissolution de la Chambre le Sénat n'aura au-

(4) Les articles à comparer sont indiqués aussi dans KRBK : *Droit Administratif*, II, p. 331.

cun pouvoir. Mais malgré cette disposition extensible, la Chambre pourra être dissoute pendant à peu près un an et demi parce que les douzièmes provisoires ne sont permis jusqu'à la fin de l'année budgétaire que lorsqu'ils sont ordonnés par un oukase royal (art. 103).

Les règles de la succession au trône sont changées aussi. Actuellement le Roi peut, s'il n'a pas de descendant mâle, choisir l'héritier du trône dans la ligne latérale sans consulter la Représentation Nationale (art. 37). Ce n'est que dans le cas où le Roi n'a pas désigné l'héritier du trône que la Représentation Nationale s'en occupera et élira un nouveau Roi de la même dynastie. La Constitution de Vidov-dan donnait une autre solution à cette question. « Quand le Roi n'a pas de descendant mâle, il choisira son héritier dans la ligne latérale avec l'assentiment de la Chambre. Pour que cet acte soit valable, la majorité absolue de la Chambre doit être acquise. » (Art. 56, alinéa 2.) La conception de la Constitution de Vidov-dan est plus large. Elle considère la succession au trône comme une question qui intéresse les représentants du peuple et où ils ont le droit de se prononcer. L'héritier du trône, le futur Roi, est considéré par la Constitution de Vidov-dan, non seulement comme l'héritier du Roi, mais encore comme le chef de l'Etat. La même idée est exprimée dans la Constitution octroyée, avec cette différence que le Roi a maintenant le droit de se prononcer avant la Représentation Nationale.

L'idée du renforcement du pouvoir royal se retrouve encore dans les prescriptions sur la régence. Sous la Constitution de Vidov-dan, la Chambre et le Conseil des ministres avaient des droits égaux sur ce point. Quand la Chambre constate que le moment est arrivé pour instituer ou supprimer la régence, elle se décide par le vote secret. Le Conseil des ministres peut aussi demander l'institution ou la suppression de la régence, mais il doit en aviser la Chambre qui décidera. Ces formalités sont acceptées par la Constitution de 1931, mais la nouvelle rédac-

tion ne permet plus à la Chambre de s'occuper de plein droit de la régence en cas de minorité du Roi.

La régence appartient de droit à l'héritier du trône s'il est majeur. Si l'héritier du trône est mineur ou malade, la régence est confiée à trois personnes désignées par le Roi dans un acte spécial ou dans son testament. C'est seulement au cas où le Roi n'a pas désigné les régents ou s'il est impossible de former la régence que la Représentation Nationale s'en chargera (art. 42 de la Constitution de 1931). D'après la Constitution de Vidov-dan, le Roi n'avait pas le droit de nommer les régents. Aussitôt que l'on constate que l'héritier du trône ne peut pas être régent, la Chambre doit nommer trois autres régents pour une période de quatre ans. La différence entre les deux conceptions est sensible : D'abord, le pouvoir royal est renforcé parce que maintenant le Roi peut désigner les régents et puis parce qu'ils sont nommés à vie. De plus, les conditions exigées pour la fonction du régent : 45 ans, nationalité yougoslave, diplôme universitaire, — n'existent plus (sauf une : nationalité). Le Roi pourra, donc, nommer régents les membres de la famille royale.

Ce mécanisme qui paraît si simple peut avoir des inconvénients. Le Roi a le droit de nommer les régents par un acte spécial ou dans son testament. Mais que fera-t-on si après sa mort, ou surtout après l'institution de la régence pour cause de maladie, les médecins déclarent qu'au moment où il a fait cet acte le Roi était déjà mentalement malade. La Constitution ne prévoit pas ce cas. Elle donne au Roi le droit de nommer les régents dans toutes les circonstances — même si cette régence doit être instituée pour cause de maladie mentale. Quel doit, dans ce cas, être le rôle de la Représentation Nationale ? Elle ne peut pas s'en occuper parce que la Constitution n'en parle pas. Aucune solution ne peut être donnée à ce problème.

Une autre situation compliquée peut être causée par l'article 46 de la Constitution de 1931. Comme la Constitution de 1921, elle prévoit le serment du nouveau Roi devant la Représentation Nationale. Mais tandis que la

Constitution de 1921 prévoyait un délai de 10 jours, la Constitution de 1931 ne le fait pas. Qu'arrivera-t-il si le Roi se refuse à prêter serment pendant longtemps ? Quels seront ses droits ? Pourra-t-il exercer ses pouvoirs ? Quelle est la position de la Représentation Nationale envers le Roi ? La Constitution qui a créé une telle situation devait aussi en donner la solution. Mais elle ne fait que poser le principe et laisse les commentaires libres. L'article 39 qui donne le texte du serment ne mentionne aucun délai. Il dit seulement : « En montant sur le trône, le Roi prête serment devant la Représentation Nationale. Ce serment est ainsi conçu »... puis vient le texte.

Mais tout ceci est d'autant plus compliqué que justement dans le texte du serment, il est dit que le Roi régnera constitutionnellement. Il serait, donc, constitutionnel que le Roi ne prête pas serment aussitôt monté sur le trône et pourtant ses actes accomplis avant la prestation de serment ne peuvent pas être constitutionnels. Tout ce que l'on peut répondre, c'est que cette situation ne peut durer que peu de temps parce que les besoins de l'Etat exigent la collaboration du Roi et de la Représentation Nationale et cette collaboration est impossible sans la prestation de serment. C'est par une preuve *à contrario* que l'on se rend compte de l'évidence de ce qui vient d'être dit. Pour qu'une loi soit valable, il faut qu'elle soit promulguée par le Roi. La Représentation Nationale ne peut pas être forcée de connaître un Roi qui ne s'est pas présenté devant elle. D'ailleurs, du moment que le Roi n'a pas prêté serment, il ne peut pas exercer ses fonctions, parce que la Constitution exige ce serment. En définitive, on peut conclure que le Roi n'est pas obligé de prêter serment tout de suite après être monté sur le trône, mais que la prestation de serment est la condition essentielle pour qu'il puisse exercer ses pouvoirs d'une façon constitutionnelle.

Un autre exemple du renforcement du pouvoir royal envers la Représentation Nationale se trouve dans l'article 59 de la Constitution. Selon cet article, les députés et les sénateurs prêtent serment de fidélité au Roi. Cette pres-

cription n'existait pas dans la Constitution de 1921, qui ne prévoyait que le serment à la Constitution. Cette différence de texte est d'une importance capitale. La révision constitutionnelle envisagée par l'article 115 de la Constitution de 1931 permet en principe d'en modifier tous les articles. Par conséquent, le changement de forme du gouvernement est possible s'il y a accord entre le Roi et la Représentation Nationale. Le droit de demander la révision appartient au Roi et à la Représentation Nationale. Mais la Représentation Nationale est pratiquement privée de l'exercice de ce droit par l'article 59 qui oblige ses membres à prêter serment de fidélité au Roi. Ce serment est obligatoire même si c'est une assemblée constituante. Donc, le changement de la forme du gouvernement peut venir seulement du côté du Roi. La chose est d'ailleurs normale, mais la Constitution ne le dit qu'indirectement. D'après la Constitution du Vidov-dan (art. 74, al. 3), les députés pouvaient demander le changement de la forme du gouvernement sans rompre le serment puisqu'il n'existait pas. Mais le résultat était le même, car le règlement intérieur de la Chambre prévoyait le serment de fidélité et parce qu'il fallait toujours le consentement du Roi. La Constitution de 1931 a donné force constitutionnelle à une prescription qui sans la Constitution de 1921 n'avait que force de règlement. La question ne présente aucun intérêt pratique mais elle mérite l'attention du point de vue théorique.

D'autre part, elle a omis une prescription qui se trouvait dans la Constitution de Vidov-dan et qui favorisait la Chambre. C'est l'article 76, alinéa 2, qui disait que la Chambre se donne elle-même son règlement intérieur. Mais si la Constitution de 1931 ne l'ordonne pas, elle ne l'interdit pas non plus. Les règlements intérieurs actuels de la Chambre et du Sénat sont ordonnés par un oukase (pour la Chambre l'oukase du 26 novembre 1931, pour le Sénat l'oukase du 3 décembre 1931). Pourtant les changements ont été effectués par des résolutions, comme sous la Constitution de 1921. Ainsi il y a actuellement deux

sortes d'articles : ceux qui ont force légale et ceux qui ont force de règlement (résolution). Il semble que la rédaction de l'article 61 (qui a omis de parler des règlements intérieurs) a été ainsi faite pour permettre que les premiers règlements soient donnés par l'oukase. Cette rédaction pourrait soulever une question assez difficile à résoudre : le Conseil des Ministres peut-il donner un autre règlement intérieur à la Chambre et au Sénat sans demander l'avis de la majorité. D'après la Constitution, c'est possible d'autant plus que les ministres ne sont pas politiquement responsables devant la Représentation Nationale.

L'institution du Sénat par elle-même limite les droits de la Chambre. Dans la Constitution de 1931, cette limitation est très forte. La Constitution de 1931 adopte le principe de l'égalité de la Chambre et du Sénat. Le budget doit être soumis d'abord à la Chambre non en vertu d'une prescription constitutionnelle mais par des besoins pratiques. A part cette exception, l'égalité est complète. Mais comme il a été déjà dit, il peut y avoir conflit entre la Chambre et le Sénat. Si l'accord n'est pas possible, l'intervention du Roi est obligatoire. Or, le Sénat est en moitié nommé et la loi est acceptée si la moitié vote pour. De cette façon, toute loi que les sénateurs nommés auront voulu sera acceptée. La Chambre peut être réduite à un travail d'opposition stérile parce que le Sénat pourra toujours rejeter une loi votée par elle. Evidemment le Roi pourra accepter le projet rejeté par le Sénat, mais alors c'est grâce à l'exécutif que cette loi passera. On peut en conclure que le législatif s'incline toujours devant l'exécutif.

L'analyse de l'article 104, alinéa 1^{er} et de l'article 64 donne un exemple encore plus frappant. D'après l'article 104 de la Constitution, les impôts peuvent être institués seulement par les lois. Cependant les lois sont faites par la Chambre et le Sénat, d'après la procédure de l'article 64 qui prévoit l'intervention du Roi en cas de conflit. Le pouvoir exécutif apparaît là comme arbitre suprême, mais c'est aux dépens du pouvoir législatif. Quant à l'équi-

libre entre l'exécutif et le législatif, on ne peut pas en parler du moment que le régime parlementaire est supprimé. Dans la Constitution actuelle, les ministres sont mieux protégés contre les accusations de la Chambre. La responsabilité politique n'existe pas et pour accuser les ministres et les livrer à la justice, il faut une majorité des deux tiers du nombre total des députés (la Constitution de Vidov-dan exigeait les deux tiers du nombre des députés présents). En outre, la Chambre ne décide plus des emprunts de l'Etat (la Constitution n'en dit rien). Le gouvernement, qui en est chargé, n'est pas obligé de lui soumettre les comptes vérifiés par la Cour des Comptes. La Constitution dit simplement que le gouvernement soumet à la Chambre les comptes vérifiés par la Cour des Comptes mais ne mentionne ni le délai ni les sanctions.

Dans deux cas, enfin, le pouvoir royal est plus renforcé : il s'agit des articles 103 et 116.

L'article 103 permet à la Chambre de voter les douzièmes provisoires avant d'avoir accepté le budget en entier. Mais si la Chambre est dissoute avant que le budget ne soit voté, le budget de l'année précédente sera appliqué pendant quatre mois au plus. Si la Chambre n'arrive pas à voter le budget dans ce délai, celui-ci peut être prolongé par l'oukase du Roi jusqu'à la fin de l'année budgétaire en cours. La Constitution de Vidov-dan prévoyait le délai de quatre mois mais ne prévoyait pas la prolongation jusqu'à la fin de l'année. D'après elle, la Chambre pouvait voter les douzièmes provisoires pendant toute l'année financière mais un oukase ne pouvait les instituer que pour quatre mois. Malgré la rédaction de 1931, cette prolongation n'est pas possible dans le cas où la Chambre a voté à temps le budget même si le conflit avec le Sénat existe. Dans cette hypothèse, le Roi ne pourra pas trancher la difficulté comme pour les autres lois (art. 64), il sera obligé de dissoudre la Chambre et de prolonger le budget de l'année précédente jusqu'à la fin de l'année en cours. Mais avant de la dissoudre, le Roi pourra adopter

le point de vue de la Chambre et éviter que le délai de quatre mois soit passé.

La dissolution de la Chambre pour la cause qui vient d'être indiquée est constitutionnelle parce que le Roi a toujours le droit de dissoudre la Chambre. La Constitution de 1921 lui donnait le même droit mais la dissolution d'une Chambre où il existait une majorité capable de gouverner pouvait être interprétée comme un acte antiparlementaire et anticonstitutionnel. (La Constitution de Vidov-dan disait, dans son article 1^{er}, que le royaume des Serbes, Croates et Slovènes est une monarchie constitutionnelle, parlementaire et héréditaire.) Actuellement, cette interprétation est impossible.

L'article 116 parle des « ordonnances de nécessité ». Il est ainsi conçu : « En cas de guerre, de mobilisation, de désordre ou de rébellion armée qui mettent en danger l'ordre public et la sûreté de l'Etat, ou quand les intérêts publics sont menacés, *le Roi peut*, dans ce cas exceptionnel, ordonner par un oukase l'application provisoire des mesures exceptionnelles sur tout le territoire du royaume ou sur une seule partie, indépendamment des prescriptions constitutionnelles et légales.

« Toutes ces mesures exceptionnelles seront soumises à l'approbation ultérieure de la Représentation Nationale. »

La comparaison avec l'article 127 de la Constitution de Vidov-dan fera ressortir l'augmentation des pouvoirs du Roi. L'article 127 avait la rédaction suivante : « En cas de guerre ou de mobilisation générale, *la Chambre peut*, pour tout le territoire, ou en cas de rébellion armée pour une partie du territoire, suspendre provisoirement par une loi spéciale les droits des citoyens suivants : droit d'association, de réunion et de conférence, liberté de circulation, inviolabilité du domicile, du secret des lettres et des communications téléphoniques et télégraphiques. En cas de rébellion armée dans une partie du territoire, la liberté de la presse peut être limitée de la même manière ».

La Constitution de 1931 a interverti les rôles. Les

droits qui appartenait à la Chambre sont transférés au Roi. Le rôle du Roi, d'après la Constitution de 1921, se bornait à donner ou à refuser sa sanction aux décisions prises par la Chambre. Actuellement, c'est le Roi qui prend l'initiative et la Chambre qui approuve ensuite. Mais ce n'est pas la seule différence. Les droits donnés au Roi sont beaucoup plus importants que les droits qu'avait la Chambre. La Constitution de Vidov-dan précisait strictement les cas et limitait leur nombre. Aucun doute ne pouvait subsister dans l'interprétation.

La rédaction de l'article 116 est toute autre. Les expressions sont assez vagues. Mais on peut dire que les mesures exceptionnelles ne peuvent pas être appliquées dans les cas de rébellions qui pourraient être étouffés par la police. En somme, c'est une question de mesure. Les mesures exceptionnelles ne peuvent pas aller jusqu'à la suppression de la Constitution en totalité. Elles ne peuvent même pas aller jusqu'à la suppression de tous les chapitres sans distinction. L'alinéa 2 de l'article 116 en donne un exemple : puisque les mesures exceptionnelles doivent être soumises à l'approbation de la Représentation Nationale, les prescriptions de la Constitution sur la Représentation Nationale ne peuvent pas être supprimées (tout le chapitre VII). Un auteur soutient que le Roi ne peut pas « changer l'organisation et la compétence des pouvoirs auxquels la Constitution a voulu garantir une certaine indépendance envers le Roi » (5). La plupart du temps, la suspension portera sur les droits des citoyens. En cas de suspension, le Roi prend tout le pouvoir législatif mais seulement en ce qui concerne les droits suspendus.

L'institution des mesures exceptionnelles entraîne des responsabilités. La Constitution, elle-même, demande à ce que ces mesures exceptionnelles soient soumises ultérieurement à l'approbation de la Représentation Nationale. Qui

(5) Opinion de Slobodan YOVANOVITCH, citée par Lazare KOSTITCH dans : *Le Commentaire de la Constitution du royaume de Yougoslavie de 1931*, p. 290.

en sera responsable ? La Constitution proclame l'irresponsabilité du Roi. Seuls les ministres seront responsables parce qu'ils ont conseillé au Roi de prendre ces mesures, mais c'est la responsabilité politique qui n'est pas prévue par la Constitution. Si le gouvernement accepte les principes parlementaires, il démissionnera si la Représentation Nationale ne lui donne pas l'approbation. Pourtant il n'y est pas obligé. Tout cela dépendra des circonstances.

*
**

Pour finir l'exposé de la Constitution de 1931, il reste à envisager ses prescriptions jusqu'à présent laissées de côté : sur le rôle social et économique de l'Etat, sur l'armée, sur la révision de la Constitution, et les prescriptions transitoires.

Les prescriptions sociales et économiques prennent bien moins de place dans la Constitution de 1931 que dans la Constitution de 1921. Il n'y a actuellement que quatre articles.

Le mariage, la famille et les enfants sont sous la protection de l'Etat (art. 21). La propriété privée est garantie (art. 22). La liberté de travail et la liberté des contrats en matière économique sont garanties, mais l'Etat peut intervenir (art. 23). Un Conseil Economique sera institué pour les questions économiques et sociales (art. 24).

La Constitution de Vidov-dan traitait cette matière en vingt-six articles. Cette différence s'explique par le fait que beaucoup de questions qui se posaient en 1921 ont été éliminées; de nombreuses lois les avaient solutionnées. Une question qui était de toute première importance en 1921, la réforme agraire, n'est même pas mentionnée dans la Constitution de 1931.

Le chapitre III de la Constitution de 1921 était un petit code de législation ouvrière, mais depuis la loi du 14 mai 1922, cette question a perdu beaucoup de sa valeur et la Constitution de 1931 n'en parle même pas.

Les prescriptions sur l'armée sont, à peu de chose près, les mêmes que dans la Constitution de 1921. Le service militaire est obligatoire pour tous. Personne ne peut exercer aucune fonction publique s'il n'a fait son service militaire. L'armée ne peut pas être appelée à l'ordre public, sauf si les pouvoirs publics l'exigent expressément.

*
**

Les conditions pour la révision constitutionnelle sont restées les mêmes que dans la Constitution de 1921. Le Roi ou la Représentation Nationale (la Chambre et le Sénat) peuvent proposer la révision, mais doivent énumérer les articles à réviser. Si c'est le Roi qui propose, il doit soumettre son projet à la Chambre et au Sénat, puis dissoudre la Chambre et ordonner de nouvelles élections. La Chambre doit se réunir au plus tard quatre mois après la dissolution. Si la Représentation Nationale demande la révision, le projet avec l'énumération des articles à changer ou à réviser doit être voté à la majorité des trois cinquièmes, à la Chambre et au Sénat séparément. Le Roi dissoudra alors la Chambre et convoquera la nouvelle dans les quatre mois. La nouvelle Chambre ne pourra s'occuper que des articles énumérés dans le projet. Les décisions seront prises à la majorité absolue. La Chambre et le Sénat votent séparément.

Si les conditions pour la révision sont restées les mêmes, la procédure a changé. L'existence du Sénat diminue fortement les droits de la Chambre. Ils peuvent même ne pas être pris en considération. Comme pour les lois ordinaires, pour les articles à réviser, les votes concordants de la Chambre et du Sénat sont nécessaires. Si cela n'est pas possible, on recourt à la procédure prévue par l'article 64. L'intervention du Roi est obligatoire. Le Roi choisira entre la conception de la Chambre et celle du Sénat et sanctionnera celle qu'il trouvera meilleure. La Constitution de 1921 avait institué pour la révision constitutionnelle la même procédure que pour les lois. Mais, il n'y

avait pas le Sénat. Les articles pouvaient être acceptés ou rejetés. D'après la Constitution de 1931, la Chambre peut voter contre et être obligée d'accepter. Il semble que pour la révision constitutionnelle, on aurait dû instituer une grande Assemblée Nationale composée de la Chambre et du Sénat, qui délibère et vote les articles. Actuellement, on peut arriver à un résultat anormal : la Chambre veut réviser la Constitution dans un sens et le Sénat accepte, mais après les élections le Sénat veut la révision dans un autre sens et le Roi accepte sa conception. En se servant de l'exemple de la Constitution française, on aurait pu éviter cette anomalie.

Quand le travail de la révision est fini, la Chambre redevient corps législatif. Il n'y a pas de nouvelles élections.

*
**

Les dispositions transitoires contiennent un article très important. C'est l'article 118, qui dit que toutes les lois, sauf celle sur le pouvoir royal et l'administration suprême du pays du 6 janvier 1929, restent en vigueur jusqu'à ce qu'elles soient changées ou abolies par la voie ordinaire. Cette prescription ne devrait pas se trouver dans la Constitution et ne peut s'expliquer que par son caractère transitoire... Même les lois ordinaires portent toujours un article qui dit justement que les lois contraires à la présente ne sont plus valables. La Constitution devrait contenir le même article d'autant plus qu'elle a une force plus grande que la loi. Mais la Constitution de 1931 a voulu constitutionaliser les lois antérieures, lois de la période pré-constitutionnelle (1929-1931) et les conserver.

La Constitution de 1921 avait un article semblable et qui s'expliquait aussi par une période pré-constitutionnelle (1918-1921).

Le résultat de telles prescriptions est que l'on se trouve en présence des lois ayant une force plus grande que la

de vue de la constitutionnalité des lois : il faut toujours regarder la date de la loi. (6).

*
**

La caractéristique la plus frappante de la Constitution de 1931, c'est la suppression du parlementarisme et le renforcement du pouvoir royal. Ce renforcement s'effectue dans deux sens : d'abord au point de vue moral le Roi est proclamé défenseur de l'unité nationale, au point de vue matériel le Roi concentre les pouvoirs entre ses mains. Du premier point de vue on conclut que la monarchie est indispensable à l'unité nationale. Le serment des membres de la Représentation Nationale le prouve bien. La concentration des pouvoirs entre les mains du Roi est la conséquence logique du principe ci-proclamé : la monarchie étant indispensable à l'unité nationale, il faut lui donner les pouvoirs nécessaires pour qu'elle puisse remplir sa tâche avec succès.

C'est ce qui explique la suppression du système parlementaire et la période du régime personnel du Roi de 1929 à 1931. Ce régime ayant suffisamment renforcé l'unité nationale, on élaborait une nouvelle Constitution qui instituait de nouveau un Parlement, mais conférait au Roi le titre et la mission de défenseur de l'unité nationale.

Ce sont les causes du renforcement du pouvoir royal. Mais ce renforcement a fatalement entraîné la diminution des pouvoirs de la Chambre. D'abord par le serment des députés prêté au Roi (art. 59), puis par la façon dont elle est convoquée en session ordinaire (art. 60, oukase) et surtout par son impuissance à renverser le gouvernement, c'est-à-dire par le défaut de responsabilité politique des ministres devant elle et enfin par le mode de recrutement des ministres (art. 77). On peut aussi y ajouter les dispositions de l'article 74 limitait le droit de l'immu-

(6) V. Lazare KOSTITCH : *Le commentaire de la Constitution Yougoslave de 1931*, p. 294-295.

nité des députés (injures, calomnies, crimes — commis dans la Chambre — les députés sont livrés à la justice sans l'avis de la Chambre).

Indirectement les droits de la Chambre sont limités par l'institution du Sénat. Son existence à côté de la Chambre empêche celle-ci d'agir seule. Mais cette diminution de pouvoirs ne serait pas trop grande s'il n'y avait pas l'article 64 qui prévoit la procédure en cas de conflit entre la Chambre et le Sénat. A cette remarque on pourrait répondre que même dans une monarchie parlementaire le Roi a le droit d'opposer son veto aux lois déjà votées par la Chambre. Cette réponse est très juste, mais il faut ajouter que le droit de veto est presque partout tombé en désuétude. Le Roi ne pouvait dans la monarchie parlementaire que refuser ce que la Chambre voulait, mais dans la monarchie constitutionnelle établie par la Constitution de 1931, il a déjà un choix à faire entre le projet voté par la Chambre et le projet voté par le Sénat (art. 64). Si l'on ajoute que la moitié des sénateurs est nommée par le Roi, on verra que le pouvoir royal est bien préservé contre la Chambre. Mais ce fait qui paraîtrait impossible dans une monarchie parlementaire est à sa place dans une monarchie à constitution octroyée. C'est ainsi, d'ailleurs, que s'expliquent toutes les différences entre la Constitution de Vidov-dan (monarchie parlementaire) et la Constitution de 1931 (monarchie constitutionnelle).

Pendant la période parlementaire (1918 et 1929) les crises politiques résultaient des programmes des partis politiques dont le point essentiel était l'organisation intérieure de l'Etat. A ce point de vue, les programmes allaient du centralisme poussé à la Confédération d'Etats. Tous les partis étaient régionalistes et chacun avait son programme qu'il présentait comme fédéraliste ou autonomiste ou centraliste, mais une idée perçait partout : sauvegarder le mieux possible les droits de la province que l'on représente. Les partis cultivaient cette idée d'autant plus volon-

tiers qu'ils étaient sûrs du succès auprès des électeurs qui, forcément, s'occupaient d'abord de leurs propres intérêts.

Quand il s'agit de voter la première Constitution (en 1921), aucune entente ne fut possible. On fut obligé de recourir au vote. Acceptée à une faible majorité, la Constitution de Vidov-dan ne donnait pas beaucoup de garanties de longue vie. Pourtant entre 1925 et 1928, elle avait acquis toutes les voix par l'arrivée au Parlement du parti républicain paysan croate. Mais cela fut de courte durée. La question serbo-croate restait ouverte et cela apparut en 1928 avec une netteté qui ne trompait personne. La question slovène venait de se poser à son tour. Toujours partisans de l'autonomie régionale, les Slovènes avaient beaucoup de sens pratique. Ils conciliaient facilement l'idée d'être partisans de l'autonomie régionale et de siéger au gouvernement des partis centralistes. Mais aussitôt dans l'opposition, ils redevenaient autonomistes inconciliables.

La loi du 3 octobre 1929 essaye de concilier tous ces points de vue différents. La Constitution accepte cette solution et pour leur donner plus de force adopte textuellement tous les principes de cette loi (art. 82 à 97). Le désir de conserver l'organisation du 3 octobre se voit dans le fait que la Constitution fixe même les limites des corps administratifs (banovines), ce qui ne se fait pas d'ordinaire dans une Constitution.

Pendant que la Constitution de 1931 constitutionnalise les prescriptions de la loi du 3 octobre, en même temps elle déconstitutionnalise une partie de ses propres articles. Presque toutes les prescriptions sur les libertés publiques sont laissées à la disposition du législateur grâce à la formule « dans les limites de la loi », qui se trouve à la fin de chaque article.

« Mais le principe de la légalité ne peut pas être considéré comme l'unique garantie des libertés individuelles; garantissant l'individu contre l'arbitraire du pouvoir exécutif, il laisse le citoyen sans défense devant l'arbitraire du législateur capable de promulguer une loi

contraire au principe de la liberté individuelle proclamé par la Constitution (7).

Mais malgré toutes ces remarques, on doit constater que la Constitution de 1931 présente un certain progrès sur l'époque précédente. Elle marque le commencement du retour du parlementarisme. Elle ressuscite la Chambre, crée le Sénat, mais n'adopte pas le système parlementaire. Le jour où le système fonctionnera, une plus large collaboration du peuple sera possible et la monarchie constitutionnelle pourra être transformée en monarchie parlementaire.

L'époque entre 1929 et 1934 est l'époque de la concentration du pouvoir entre les mains du Roi pour conserver et raffermir l'union nationale et où l'on essaie de résoudre la question serbo-croate-slovène par des réformes administratives.

*
**

Comme suite à la Constitution, paraît le 13 septembre 1931, la loi sur les élections des députés, puis le 30 septembre 1931, la loi sur les élections des sénateurs.

Les premières élections après le 6 janvier 1929 ont lieu le 8 novembre 1931. Une seule liste se présente et emporte tous les mandats. C'est la liste du gouvernement dont les députés forment le parti de la démocratie radicale-paysanne. Les chefs des anciens partis politiques ne se sont pas présentés et ont conseillé l'abstention à leurs amis. Grâce à ce fait, le parti de la démocratie radicale-paysanne se trouva seul à la Chambre et la majorité lui était acquise d'avance. Plus tard, quelques députés se séparent et forment le club des députés du parti populaire yougoslave.

En 1933 (20 juillet), la démocratie radicale-paysanne prend le nom de parti national yougoslave et élabore un nouveau programme. Le parti admet seulement la conception du Yougoslavisme. Le particularisme régional et le

(7) Mirkine GUETZÉVITCH : *Les nouvelles tendances du droit constitutionnel*, p. 35.

séparatisme national ne doivent plus exister. Dans ce sens l'organisation intérieure de l'Etat, faite par la loi du 3 octobre 1929 et acceptée par la Constitution de 1931, doit être considérée comme une question définitivement tranchée. Pour le parti national yougoslave seul un Etat unitariste est suffisamment fort pour garantir une égalité réelle entre les citoyens. Le programme politique du parti est le suivant : Etat unitaire, monarchie avec la dynastie des Karageorgévitch, une Représentation Nationale pour tout le pays; le pouvoir judiciaire indépendant, les droits des citoyens garantis; la décentralisation dans les banovines et l'autonomie locale pour les communes.

En somme, le parti national yougoslave est pour la continuation pure et simple de la vie constitutionnelle prévue par la Constitution de 1931. Cela s'explique par le fait que les membres du parti national yougoslave ont été les partisans les plus ardents du pouvoir autoritaire du Roi.

Avant que le parti de la démocratie radicale-paysanne ait changé de nom, un autre se forme au mois de mai 1933. C'est le parti populaire yougoslave. Son programme ne diffère guère de celui du parti national yougoslave, mais on peut dire que son orientation est plus à gauche. Des questions sur lesquelles se tait le parti national sont envisagées par le parti populaire. Il part, comme l'autre, de l'idée du nationalisme yougoslave. La Yougoslavie est une et indivisible. L'état de choses créé par le régime autoritaire doit être accepté et conservé parce qu'il a tué le particularisme et le séparatisme. Mais là où le parti populaire yougoslave diffère du parti national, c'est au point de vue des libertés publiques. Le parti populaire croit que le moment est arrivé de donner sans crainte les droits politiques au peuple. Par conséquent, il demande la liberté de réunion et d'association, la liberté de la presse, l'indépendance des tribunaux et l'autonomie locale pour les communes. Le suffrage doit être universel, égal, direct et secret pour toute sorte d'élections. Les citoyens doivent être libres de se prononcer pour le parti

qu'ils préfèrent. Pour le reste, c'est ce qu'on appelle le programme démocratique : vague et bienveillant ; la protection du paysan par l'éducation du sens coopératif, le perfectionnement de l'administration, la lutte contre la corruption, etc.

Le programme du parti radical social publié dans *Le Citoyen libre* du 16 juillet 1933, est très intéressant. C'est peut-être le programme le mieux fait et le plus précis de tous les programmes des partis politiques en Yougoslavie d'après-guerre, il est nettement divisé en deux parties : partie politique et partie sociale et économique.

Au point de vue politique, il est partisan de la vraie démocratie et demande la monarchie constitutionnelle et parlementaire, la liberté de la presse, la liberté de réunion et d'association, une loi électorale démocratique avec le système proportionnel, l'inamovibilité des fonctionnaires et l'indépendance des juges. L'organisation intérieure de l'Etat doit être faite d'après les principes de la démocratie contemporaine mais l'unité nationale et l'intégrité de l'Etat ne peuvent même pas être mises en question.

Le côté social est plus intéressant. Le parti radical-social préconise :

la protection des agriculteurs, des commerçants et des gens de métier, par la politique coopératiste, par l'assurance du capital commercial contre les risques et par l'application rationnelle de la réforme agraire — l'assurance sociale du peuple entier — par la création d'un fonds de réserve alimenté par les revenus de l'impôt ;

par la socialisation du crédit et le contrôle des banques, l'Etat s'occupera de l'épargne et de la juste répartition du crédit. Le taux d'intérêt doit être fixé par la loi. L'Etat doit aussi nommer des commissaires auprès des banques ; ces commissaires contrôlent le travail des employés et procèdent au partage des bénéfices entre les banques et l'Etat ;

la création des coopératives de crédit pour le peuple et la gratuité des soins médicaux, des villes d'eau, des

médicaments et des autres modes de traitement médical. Les médecins et les pharmaciens seraient des fonctionnaires publics ;

la socialisation des mines, des usines de sucre et des entreprises d'un intérêt public par l'établissement du monopole d'Etat ;

la création d'un plan pour l'économie nationale, l'organisation des entreprises de l'Etat à base commerciale et la semaine de quarante heures ;

les cartels doivent être interdits et l'organisation coopérative doit les remplacer.

Mais toutes ces réformes doivent laisser la propriété privée intacte. Elle est garantie par la loi.

Le programme de ce parti s'occupe surtout du côté social. Au point de vue politique, il est plus libéral que les programmes des deux autres partis politiques. Mais sa formule sur l'organisation intérieure de l'Etat est vague. On s'aperçoit immédiatement que le parti n'a pas voulu toucher à cette question difficile. Le parti radical-social essaie de la faire passer au second plan et présente un programme social qui pourrait faire oublier les difficultés intérieures. Il semble que cette voie est bonne car le nationalisme pur et simple ne suffirait pas à résoudre une question posée par l'existence du séparatisme. Un programme social, adapté aux besoins du pays entier pourrait attirer plus d'adhérents qu'un programme nationaliste.

Le ministre de l'intérieur répondit négativement à la demande du parti radical-social et son programme resta lettre morte.

Le parti socialiste qui essaya de s'organiser eut le même sort.

Actuellement, il n'y a que deux partis politiques en Yougoslavie : le parti national yougoslave (gouvernement) et le parti populaire yougoslave (opposition).

CONCLUSION

Le mouvement des idées constitutionnelles en Yougoslavie, dans ces quinze dernières années, offre à un observateur impartial bien des sujets de réflexions, car son évolution et ses vicissitudes sont des phases historiques auxquelles ne pouvait échapper un nouvel Etat.

Formée aussitôt après la guerre, la Yougoslavie a eu à subir de nombreux soubresauts. Après l'union proclamée en plein enthousiasme commence une période critique qui n'est pas encore tout à fait finie. Le travail d'unification s'est montré plus aride qu'on ne le croyait. Les divergences de mentalités apparurent très vite ; le problème politique se transforma en problème psychologique. Les hommes politiques en ont profité pour mieux défendre leurs positions. Les partis politiques qui se sont formés sont, en général, régionalistes. Le régime parlementaire institué aussitôt après l'union est supprimé dix ans après. Il est remplacé, après trois ans de régime autoritaire, par un autre régime qui lui ressemble dans sa forme tout en étant moins libéral.

Le problème fondamental est l'organisation intérieure de l'Etat. Ce problème se complique du problème serbo-croate-slovène. Les représentants de ces trois branches yougoslaves défendent trois points de vue différents. Les **masses croient** que le bonheur viendra le jour où leurs **programmes seront réalisés**. Mais la réalisation du programme d'un parti entraîne en Yougoslavie des conséquences bien plus graves qu'ailleurs. Tout de suite, du terrain politique on passe sur le terrain purement national. Les représentants politiques déclarent immédiatement que les intérêts, non seulement de leur parti, mais de la

« nation » qu'ils représentent sont relégués au second plan. Le particularisme régional et le séparatisme « national » s'expliquent par le fait que les hommes politiques avaient tout intérêt à se faire passer pour défenseurs du régionalisme « historique ».

Les partis serbes se sont déclarés ouvertement pour un Etat unitaire, même centralisé. Pour eux, c'était le synonyme de l'Etat fort. Avec un programme pareil, ils avaient plus de chance de rester au gouvernement que les partis régionalistes-autonomistes et les partis fédéralistes. Une fois au gouvernement, leurs circonscriptions se trouvaient favorisées et cela excitait encore davantage les partis slovènes et surtout les partis croates, qui étaient presque constamment dans l'opposition. La question constitutionnelle était sans cesse à l'ordre du jour parce que les partis de l'opposition défendaient, en général, l'opinion de changer le système et non pas les méthodes. L'époque de 1925 à 1928, où l'on a passé sous silence la révision constitutionnelle, a été trop courte pour apaiser tous les esprits. Après les meurtres à la Chambre (1928), tous les partis retournent à leurs anciens programmes et la question constitutionnelle revient sur le tapis. Aucune entente ne sera plus possible entre les hommes politiques pour former un gouvernement viable.

Les partis qui n'avaient pas voté la Constitution de Vidov-dan profitent de l'occasion pour démontrer que la majorité de 1921 avait eu tort de trancher trop vite la question constitutionnelle, et demandent une nouvelle Constitution qui tiendrait compte de leurs programmes. Le parti paysan croate est le premier à demander le changement de l'organisation intérieure de l'Etat. Après la chute du dernier cabinet parlementaire, en janvier 1929, « M. Matchek exigeait au nom de son parti la révision de la Constitution dans le sens d'une nouvelle organisation de l'Etat sur la base fédérale. Il proposait la division du royaume en plusieurs corps historiques tels que la Croatie-Slavonie avec la Dalmatie, la Bosnie-Herzégovine, le Monténégro, la Slovénie, la Serbie, la Voïvodine. Ces corps

historiques devaient être organisés, selon M. Matchek, comme des Etats particuliers ayant leurs parlements respectifs et leurs gouvernements autonomes. Pour les affaires communes et qui seraient spécialement énumérées, on aurait créé un gouvernement central dont les pouvoirs émaneraient uniquement des Etats particuliers. Le gouvernement central n'aurait, donc, qu'un pouvoir délégué. Sa compétence serait limitée aux matières strictement définies et elle ne pourrait être élargie sans le consentement préalable des corps particuliers. Il s'agirait en l'occurrence d'une organisation purement fédérale basée sur les formations géographiques et historiques des Serbes, Croates et Slovènes, et qui en apparence n'aurait pas touché l'unité politique de l'Etat » (1).

Quatre ans plus tard, le même Matchek donne un interview à un journaliste français où il est encore plus intransigeant, mais moins précis. Il demande l'égalité et la liberté pour tous. La forme du gouvernement lui est assez indifférente, mais il veut les sept provinces autonomes où même séparées complètement, sauf un lien étatique. On voit que les anciens hommes politiques croates sont restés fidèles à leur programme.

Le chef du parti politique slovène le plus important, qui fut le dernier président du Conseil sous le régime parlementaire et ministre au début du régime autoritaire, a passé aussi dans l'opposition. Le 1^{er} janvier 1933, toute la Slovénie a été inondée de sa proclamation aux Slovènes dont voici le texte :

« La Nation slovène, répartie entre quatre Etats, Yougoslavie, Italie, Autriche et Hongrie, demande l'union dans une unité politique garantissant l'existence et le progrès du peuple. La partie la plus considérable du peuple slovène qui habite la Yougoslavie, a pour tâche de travailler de toutes ses forces à cette union jusqu'à sa réalisation. Le peuple slovène en Yougoslavie demande une autonomie individuelle afin qu'il puisse être le centre d'attraction de

(1) Lazare MARKOVITCH : *Les difficultés serbo-croates*, p. 18.

(2) V. *Petit Parisien* du 28-1-1933 : L. ROUBEAU.

tous les Slovènes des autres pays. A cet effet il est nécessaires : 1° que le peuple slovène conserve son individualité nationale, son nom, son drapeau, sa cohésion ethnique, la libre disposition de ses ressources financières, la liberté politique étant aussi garantie aux Slovènes. 2° Une législation garantissant les besoins vitaux et le développement de toutes les forces productives des paysans et des ouvriers.

« Dans ce but, nous demandons essentiellement que les Serbes, les Croates et les Slovènes se mettent d'accord pour édifier un Etat yougoslave établi sur la volonté librement exprimée et sur la démocratie, un Etat composé d'unités égales en droit, la Slovénie étant l'une d'elles.

« L'organisation de l'Etat demandée par la coalition démocrate paysanne n'exclut pas l'organisation que nous réclamons, et nous adhérons à ses conclusions, désirant que tous les partis travaillent de concert pour réaliser cette organisation » (3).

Le côté faible de ses deux points de vue est qu'ils demandent un compromis entre les Serbes, les Croates et les Slovènes, fait librement mais d'après leurs programmes. Pour eux, on ne peut que discuter dans le sens de l'organisation fédéraliste. Les autres partis qui ne partagent pas la même opinion doivent simplement dénoncer leurs programmes et accepter le programme fédéraliste. Mais même si cela était possible qu'arriverait-il si, ensuite, tous les partis ne tombent pas d'accord sur l'organisation de l'Etat fédéral ? Le vote doit décider dans ce cas et leur principe d'indépendance serait violé. Cette constatation prouve que le programme défendu par ces deux partis est difficilement réalisable, car si on doit accepter le principe de la majorité on doit l'appliquer partout. La majorité du peuple entier décidera de son sort, surtout quand il s'agira de la question la plus importante pour son existence. On peut admettre que chaque province décide de ses intérêts à elle quand ils ne sont pas contraires à ceux de l'Etat, mais l'organisation de l'Etat entier doit être

(3) V. *Politika* du 11 janvier 1933.

acceptée par la majorité du peuple entier. Les partisans du fédéralisme doivent attendre que cette majorité soit acquise à leur programme qu'ils pourront ensuite appliquer. Les hommes politiques croates et slovènes partent de l'idée erronée que la majorité d'une province doit primer la majorité de l'Etat.

En face de ces agissements des anciens hommes politiques croates et slovènes, quelle est l'opinion des gouvernants ? Le 8 mai 1932, le président du Conseil déclare : « Il y a un problème fondamental dans notre pays, qui est plus important que tous les autres, car tous les autres en dépendent. C'est la question de savoir si nous désirons l'unité nationale et étatique, l'unitarisme, ou si l'on désire la séparation ou le séparatisme.. » Mais depuis, les gouvernements ont donné des déclarations bien plus rassurantes, ils disent que cette question ne se posera plus parce que le peuple a approuvé la politique intérieure depuis 1929 et parce qu'elle est résolue par la loi de 1929 et par les lois postérieures.

Les difficultés autour de l'organisation intérieure sont la conséquence des rapports serbo-croate-slovène. Ces rapports ont préoccupé tous les hommes politiques, même avant l'union de 1918. Tous prévoyaient une entente difficile parce qu'il y a une différence d'influences étrangères sur la formation du caractère du peuple. D'un côté se trouvent les Serbes sur lesquels pèse l'héritage du caractère oriental. « Quatre cents ans de servage sous une race fataliste et inférieure ont laissé des traces profondes et ineffaçables sur notre caractère national, et il faudra qu'il passe beaucoup d'eau sous les ponts du Danube pour que nous puissions nous libérer tout à fait de ce fatal héritage du passé » (4). D'un autre côté, se trouvent les Croates qui ont subi l'influence d'un peuple qui ne peut pas être comparé avec les Turcs, l'héritage croate était beaucoup plus riche, mais peut-être plus dangereux. Tandis que les Serbes ont hérité du sens du désordre et de beaucoup de qualités négatives, les Croates ont bénéficié d'une ad-

(4) Yovan SKERLITCH : *Essai sur la question serbo-croate*, Préface.

ministration parfaite et d'un sens de l'ordre assez rare. Au point de vue culturel on constate le même contraste. Sous les Turcs, les Serbes étaient des esclaves sans aucun droit. Les Autrichiens, au contraire, permettaient l'accès à l'administration et à la vie de l'Etat à tous les peuples qui composaient la Monarchie.

Ces deux influences ont eu des conséquences différentes. Les Turcs n'ont pas su s'attacher les Serbes, qui, laissés à eux-mêmes, s'organisèrent dans le sens de la révolte contre les oppresseurs. Pour les Serbes, les Turcs sont les conquérants dont il faut se libérer. Le nationalisme naît facilement dans ces conditions et une fois née la libération n'a pas tardé. L'Autriche a eu une tactique beaucoup plus fine que la Turquie. Aux yeux des Croates, elle n'était pas l'ennemi qu'il fallait chasser. Il s'agissait surtout d'arranger les rapports entre la Croatie et le pouvoir central de Vienne. Le nationalisme purement croate n'existe presque pas. Les Croates désiraient l'union de tous les Slaves du Sud, mais, voyant que la formation d'un Etat yougoslave indépendant n'était pas possible, ils admettaient l'idée d'une union sous le sceptre de la dynastie autrichienne. Le programme du nationalisme serbe était plus difficilement réalisable : union de tous les Slaves du Sud en un Etat libre et indépendant, mais son but était plus élevé et plus noble.

Un autre lien entre la Croatie et l'Autriche-Hongrie était la religion catholique. De ce côté, les Croates étaient plus tranquilles que les Serbes, mais c'était aux dépens de leur nationalisme. Les Serbes, de religion orthodoxe, voyaient en elle un stimulant puissant contre les Turcs. Pendant la longue domination des Turcs, l'église nationale orthodoxe était le centre de la résistance. Les Serbes considéraient leur religion comme quelque chose qui leur appartenait et qu'il fallait aussi défendre. Le soulèvement contre les Turcs, en 1804, commença par un serment prêté devant un pape.

Une dernière cause qui a influencé le caractère national, c'est que les Serbes sous les Turcs, ont perdu toute

leur noblesse, tandis que les Croates, sous les Autrichiens, l'ont conservée. Ainsi il est arrivé que deux structures sociales différentes se sont créées sous l'influence desquelles un idéal social différent s'est formé. Le Croate, en entendant par là le type essentiellement croate, paraissait à un Serbe trop éloigné du vrai peuple, et le Serbe était trop balkanisé aux yeux du Croate (5).

Le résultat de ces différentes influences est que le caractère du peuple serbe s'est formé dans un sens beaucoup plus nationaliste que le caractère du peuple croate. L'idéal des Serbes était un Etat indépendant et libre. L'idéal des Croates était le même, peut-on dire, mais ils se contentaient de moins et croyaient en une libération graduelle. Les Croates avaient choisi les moyens pacifiques, ils demandaient de plus en plus des garanties pour la Croatie et croyaient aux Chartes de Vienne. Les Serbes, au contraire, avaient essayé et risqué tout. Ils ont réussi et se sont habitués à être les seuls maîtres chez eux.

Ce sont ces deux traits principaux des caractères serbe et croate qui se rencontrent après l'union. Les Croates continuent à demander des garanties pour la Croatie; elles les intéressent davantage que l'Etat des Serbes, Croates et Slovènes. Les Serbes continuent à vouloir être maîtres chez eux et ils oublient qu'ils ne sont plus seuls. Le choc est inévitable. Il se produit d'autant plus vite que les hommes politiques serbes appartenant à la génération d'avant guerre, n'ont pas la moindre envie de céder une partie du pouvoir qu'ils exerçaient déjà. Ils disent qu'ils ont gagné la guerre et qu'ils doivent rester au pouvoir parce qu'ils ont la majorité. Ils ont contribué à la formation de l'Etat et ils veulent l'organiser. Les hommes politiques croates admettent l'idée que le nouvel Etat doit se servir de l'expérience politique de la Serbie, mais qu'il ne faut pas exagérer. On doit les écouter quand il s'agit de l'organisation de l'Etat qui est aussi le leur. Ne pouvant pas se libérer de l'habitude de demander des garanties, ils croient que le nouvel Etat doit être divisé en provinces

(5) V. GRISOGONO : *Les questions nationales contemporaines*, p. 22-23.

historiques autonomes et que ces autonomies doivent être garanties. Les hommes politiques serbes ne pouvaient pas comprendre qu'on demandât des garanties dans son propre Etat. Pour eux, la volonté d'une province doit s'incliner devant la volonté de l'Etat.

Au point de vue psychologique, on peut expliquer cette façon d'agir par le fait que les hommes politiques serbes se sentaient tout à fait chez eux dans le nouvel Etat. Pour eux, l'Etat devait être organisé comme l'était la Serbie, la tradition serbe devait être continuée. Mais ils oubliaient que la continuation de la tradition serbe faisait disparaître la tradition croate et que cela mécontentait ceux-ci.

Cette incompréhension de la tradition croate a eu des conséquences néfastes. Les Croates ont commencé à regarder Belgrade du même œil que Vienne et Budapest avant 1914. Un ancien ministre, homme politique serbe, l'avoue ainsi: « C'est dans le particularisme qu'il faut chercher l'origine psychologique des erreurs actuelles croates. Leurs meneurs ont présenté aux masses croates leur programme politique comme conforme à l'idéal séculaire croate et comme une demande toute naturelle de garantie contre la prépondérance de Belgrade et de la Serbie. La situation n'était pas la même, mais cela ne les a pas empêché de mettre Belgrade sur le même pied que Vienne et Budapest... Je cite cette première cause psychologique parce que c'est elle qui a déterminé les Croates à demander des garanties au sein même de leur propre Etat national. Une deuxième cause se trouve dans les erreurs continuelles des partis et des hommes politiques serbes, erreurs que nous avons signalées ci-dessus et qui ne sont dues à aucune animosité ou malveillance contre les Croates. C'étaient plutôt des erreurs de gens simplistes et sans grande expérience politique » (6).

Cet aveu d'un homme politique très en vue prouve justement le contraire de ce qu'il voulait prouver. Comment admettre que « des gens simplistes et sans grande expérience politique » restent à la tête des affaires publi-

(6) L. MARKOVITCH : *Les difficultés serbo-croates*, p. 23.

ques ? C'était une chose inconcevable pour les Croates qui étaient habitués à avoir une administration parfaite. Les critiques des Croates étaient tout à fait justifiées sur ce point.

Mais la cause fondamentale du malentendu serbo-croate est dans le fait que l'union politique a eu lieu avant l'union spirituelle. L'Etat yougoslave est créé, mais les masses ne sont pas suffisamment imprégnées de l'idée nationale yougoslave. La formation de ce sentiment national yougoslave fait des progrès, mais derrière lui s'aperçoit encore le sentiment serbo-croate et slovène (7).

Voilà ce qu'en 1895 un homme politique serbe pensait des rapports serbo-croates : « Brièvement exposés, présentés, dans leur essence les rapports serbo-croates peuvent se résumer aujourd'hui de la manière suivante : les Serbes et les Croates, d'après l'opinion prédominante parmi les Serbes et les Croates, d'après la conviction intime de chaque individu qui porte le nom de Serbe ou de Croate et capable de s'élever jusqu'à la compréhension des intérêts généraux de sa nationalité et de sa patrie, sont un seul peuple. Cependant, malgré cette conviction et ce sentiment intime de leur communauté, les Serbes et les Croates mènent une lutte continuelle et impitoyable pour séparer le plus possible ce qui s'appelle serbe de ce qui s'appelle croate » (8). C'est aussi ce manque de compréhension de leurs intérêts généraux qui a amené les Serbes à voter une Constitution contraire aux vœux croates et qui a été cause de la longue abstention croate dans la vie publique.

L'intérêt général exige l'entente complète des Serbes, Croates et Slovènes. Cette entente ne sera possible que le jour où ils seront tous d'accord sur la grande question de l'organisation intérieure de l'Etat. Mais dans quel sens résoudre cette question si complexe ? Les anciennes thèses : serbe-centraliste, croate-fédéraliste et slovène-auto-

(7) V. Hermann WENDEL : *De la Yougoslavie, de l'Italie et de l'Albanie*, p. 68.

(8) Milovan MILOVANOVITCH : *Les Serbes et les Croates*, p. 3.

nomiste doivent être écartées. La thèse serbe, dont les principes ont été admis par la Constitution de 1921 et par la loi de 1922 à échoué. Les thèses croate et slovène présenteraient beaucoup de difficultés dans leur application. Elles prévoient une organisation intérieure dont la réalisation provoquerait trop de conflits. La délimitation des provinces ne pourrait pas s'effectuer sans choquer l'esprit « nationaliste » des provinces historiques. La formation de l'Etat fédéral serait certainement précédée de luttes politiques qui compromettraient son existence même. D'abord, les Serbes, les plus nombreux, ne voudraient jamais accepter l'organisation fédéraliste.

La création d'un Etat fédéral yougoslave dans les Balkans est impossible à réaliser et indésirable pour des raisons de politique intérieure et extérieure. Créer cet Etat fédéral serait tenter une expérience vouée à l'échec. Les Serbes, les Croates et les Slovènes auront toujours la même question à résoudre : la prédominance de l'un d'entre eux. Les luttes intérieures recommenceront et l'esprit séparatiste, qu'on voulait faire disparaître, surgira avec plus de force qu'avant. Il est clair qu'un tel Etat n'offrirait pas de garanties de sécurité suffisantes pour le peuple entier et qu'à l'étranger il ne jouirait pas d'un grand crédit.

Les Croates, au contraire, croient que la formation de l'Etat fédéral est non seulement désirable (elle résoudrait le conflit serbo-croate-slovène) mais aussi qu'elle est facilement réalisable parce que les provinces sont délimitées par l'histoire. En réalité, le problème se pose autrement parce que ces provinces ne sont pas toutes homogènes au point de vue de la population et certaines d'entre elles n'ont pas de ressources financières suffisantes. D'autre part, le peuple yougoslave lui-même n'est pas habitué à l'idée fédéraliste et n'y est pas suffisamment préparé. « Dans notre milieu où la culture générale est encore d'un degré peu élevé, où les masses populaires sont toujours prêtes à s'échauffer pour ceux qui prônent l'idée de non paiement des impôts et de la désertion et où les

hommes sont divisés par la croix et le croissant, je pense qu'il serait trop tôt de parler des formes perfectionnées d'organisation étatique telles les autonomies absolues » (9).

D'après Dicey, deux conditions sont nécessaires à la formation d'un Etat fédéral : « En premier lieu, il faut qu'il existe un ensemble de pays, tels que les cantons de Suisse, les colonies d'Amérique, ou les provinces du Canada, assez intimement unis par leur situation géographique, leur histoire, leur origine et autres éléments semblables, pour pouvoir donner aux habitants l'impression d'une nation commune... Une autre condition absolument essentielle à l'établissement d'un système fédéral est l'existence d'un état d'esprit très particulier commun à tous les habitants des pays qu'on se propose d'unir. Ils doivent désirer l'union et non l'unité » (10).

L'impossibilité de l'établissement d'un Etat fédéral yougoslave se trouve justement dans le manque de cette « condition absolument essentielle ». La majorité du peuple ne veut pas l'organisation fédéraliste de l'Etat. L'Etat est formé et pour les questions à résoudre on doit obligatoirement appliquer le seul principe équitable : la volonté de la majorité. Pour le moment, la Yougoslavie doit rester un Etat unitaire parce que la majorité du peuple le désire.

Il y a deux façons d'organiser un Etat unitariste : en centralisant tous les pouvoirs ou en les décentralisant. Dans les deux cas, c'est une question de technique administrative et des besoins particuliers de l'Etat. En Yougoslavie, la centralisation s'est montrée défectueuse; il ne reste donc que la décentralisation. Mais va-t-on déconcentrer ou concentrer les pouvoirs ? Il semble que pour la Yougoslavie la concentration est préférable, surtout si la décentralisation est bien faite au point de vue régional.

(9) Yovan STÉFANOVITCH : *Centralisation et décentralisation de notre administration*. « Archives » 1923, juin-juillet, p. 420-421.

(10) A.-V. DICEY : *Introduction à l'étude du droit constitutionnel*, p. 124-125.

Cette décentralisation pourrait même aller jusqu'à une sorte d'autonomie administrative où le peuple pourrait participer quand il s'agit des questions économiques, sociales et culturelles (11). Une telle organisation intérieure présente de nombreux avantages. L'administration centrale serait allégée le contrôle sur les organes de l'administration régionale facilité. Le peuple s'habituerait à s'occuper des affaires publiques et cela serait une excellente éducation dans la voie de la vraie démocratie et du vrai parlementarisme.

Cette organisation intérieure est d'autant plus recommandable pour la Yougoslavie que le patriotisme local pourrait facilement combattre le patriotisme régional qui est dangereux pour l'Etat et qui a causé tant de difficultés. Il faut que le peuple, en s'occupant des affaires locales, oublie les affaires régionales et perde cet esprit de régionalisme historique.

Un autre moyen de combattre le séparatisme et l'autonomisme est de permettre la création des partis politiques à tendances sociales. Ces partis pourraient facilement gagner des adhérents dans tout le pays. Le peuple s'occupera des questions sociales et économiques d'autant plus volontiers que son intérêt direct est en jeu. Il est à prévoir que ces partis feront disparaître les partis purement nationalistes, mais avec eux périra aussi le séparatisme et l'autonomisme.

Le nationalisme pur et simple a peu de chance de réussir en Yougoslavie parce que son existence même excite les patriotismes régionaux. Cette lutte laisse toujours des vainqueurs et des vaincus, et cela retarde le travail de l'unification. Sur ce point, les partis à programmes sociaux, économiques et culturels peuvent être plus utiles que les partis purement nationalistes.

En orientant la politique intérieure du pays dans ce sens : décentralisation avec participation du peuple aux

(11) Ottmar PIKMEYER : *Les voies nouvelles de notre administration*, p. 4.

affaires publiques et organisation des partis politiques forts à tendances sociales et économiques, le séparatisme national et l'autonomisme régional disparaîtront et la question de l'organisation intérieure sera définitivement résolue ainsi que la question des rapports serbo-croates-slo-vènes. La Yougoslavie pourrait alors, consacrant toutes ses forces à un travail productif dans le domaine économique, social et culturel, aspirer à un état de prospérité que ses ressources et la valeur individuelle de ses ressortissants lui permettent d'espérer.

Vu :

Le Doyen de la Faculté :

E. ALIX.

Vu :

Le Président de la Thèse :

ACHILLE MESTRE.

Vu et permis d'Imprimer :

Le Recteur de l'Académie de Paris :

S. CHARLETY.

BIBLIOGRAPHIE

- CAVALIERI (Celso) : *L'autonomie départementale et de l'arrondissement d'après la loi du 26 avril 1922*. Zagreb, 1928.
- CESAREC (Auguste) : *Stépan Raditch et la République*. Zagreb, 1925.
- DICEY (A.-V.) : *Introduction à l'étude du droit constitutionnel*, Paris.
- DJORDJEVITCH (Milan) : *La Serbie et les Yougoslaves pendant la guerre 1914 à 1918*. Belgrade, 1922.
- DRINKOVITCH (Mata) : *La politique croate et celle de l'Etat*. Zagreb, 1928.
- DRLJEVITCH (Sékoula) : *Centralisme et fédéralisme*. Zémoune, 1926.
- GRISOGINO (Prvislav) : *Les questions nationales contemporaines*. Split, 1923.
- HAUMANT (Emile) : *La formation de la Yougoslavie*. Paris, 1930.
- HERCOG (Rudolf) : *Le mouvement paysan en Croatie*. Zagreb, 1923.
- JACQUIN (Pierre) : *L'effort yougoslave*. Paris, 1933.
- JOSEPH-BARTHELEMY : *Démocratie et politique étrangère*. Paris, 1917.
- KELSEN (Hans) : *La démocratie : sa nature, sa valeur*. Paris, 1931.
- KOSTITCH (Lazare) : *Le commentaire de la Constitution du Royaume de Yougoslavie*. Belgrade, 1934.
- KRBEK (Ivo) : *Droit administratif*, t. I, 1929 ; t. II, 1932. Zagreb.
- MARKOVITCH (Lazare) : *De l'organisation de notre futur Etat*. Genève, 1919.
- *Problème constitutionnel serbo-croate-slovène*. Genève, 1924.

- *Programme économique et financier du parti radical.*
- *Les difficultés serbo-croates.*

MARKOVITCH (Sima) : *La question constitutionnelle et le parti ouvrier.* Belgrade, 1923.

- *La question nationale vue par les marxistes.* Belgrade 1920.

MIRKINE (Guetzévitch) : *Les nouvelles tendances du droit constitutionnel.* Paris, 1931.

MOUSSET (Albert) : *Le royaume des Serbes, Croates et Slovènes.* Paris, 1921 (2^e édition 1926).

NOVAT (Victor) : *Anthologie de la pensée yougoslave et de l'unité yougoslave.* Belgrade, 1930.

OGRIS (Albin) : *La lutte pour l'Etat yougoslave.* Lioubliana, 1921.

ORDINAIRE (Maurice) : *Le vice constitutionnel et sa révision.* Paris, 1932.

PIRKMAYER (Otmar) : *Les voies nouvelles de notre administration.* Belgrade, 1928.

PROTITCH (Stoyan) : *Quelques réflexions sur la nouvelle constitution.* Belgrade, 1919.

- *Notre situation extérieure et intérieure.* Belgrade, 1920.
- *La veille de l'Assemblée Constituante.* Belgrade, 1920.
- *Projet de Constitution.* Belgrade, 1920.
- *Trois documents.* Belgrade, 1921.
- *Projets de Constitution du Gouvernement.* Belgrade, 1921.
- *Autour de la Constitution.* Belgrade, 1921.
- *La situation en Croatie et l'union nationale des Serbes, Croates et Slovènes,* par un journaliste (St. Protitch). Belgrade, 1911.

RIVET (Charles) : *En Yougoslavie.* Paris, 1919.

SAGADIN (Stéphane) : *Notre situation constitutionnelle actuelle.* Lioubliana, 1920.

SISIC (Ferdo) : *Documents sur la naissance du royaume des Serbes, Croates et Slovènes.* Zagreb, 1919.

SKERLITCH (Yovan) : *Essai sur la question serbo-croate.* Zagreb, 1918.

- SOUBOTITCH (Douchan) : *Les réflexions sur la Constitution et sur la politique*. Belgrade, 1919.
- STOIANOVITCH (Liouba) : *Les vues républicaines sur quelques questions contemporaines*. Belgrade, 1919.
- STOIANOVITCH (Nicolas) : *Un parti nouveau ?* Mostar, 1919.
- TASSITCH (Djordjé) : *Discussions juridiques*. Belgrade, 1921.
- TCHOROVITCH (Vladimir) : *L'histoire de la Yougoslavie*. Belgrade, article de... dans *Politika* du 29 octobre 1919.
- WALTER (Radivoï) : *La politique de l'harmonie des intérêts*. Zagreb, 1924.
- *A Monsieur Stépan Raditch*. Zagreb, 1924.
- WENDEL (Hermann) : *De la Yougoslavie, de l'Italie et de l'Albanie*. Belgrade, 1921.
- *La lutte des Yougoslaves pour l'union et pour la liberté*. Belgrade.
- YOVANOVITCH (Miloutine) : *La réforme administrative en Yougoslavie*. Paris, 1932.
- YOVANOVITCH (Slobodan) : *Droit Constitutionnel*. Belgrade, 1924.
- YOVANOVITCH (Yovan) : *La formation de l'Etat commun des Serbes, Croates et Slovènes*, I, II, III. Belgrade.
- ZRNITCH (Louka) : *La Constitution de Vidovdan*. Belgrade, 1927.
- ** *S.H.S. Conférence de Genève sur l'union des Yougoslaves*. Genève, 1918.
- ** *La formation du parti démocrate*. Sarajevo, 1919.

Thèses :

- MILIKITCH (Georges) : *Problème bicaméral en Yougoslavie*. Paris, 1929. Thèse.
- TOMITELS (Zorane) : *La formation de la Yougoslavie*. Paris, 1927. Thèse.
- YOVANOVITCH (Miloutine) : *Le régime absolu Yougoslave*. Paris, 1930. Thèse.
- YOVANOVITCH (Nikodié) : *L'étude sur la constitution du royaume des S.C.S. du 28 juin 1921*. Paris, 1924. Thèse.

Revue :

- Archives* : De 1920 à 1934. V. 1) STÉPHANOVITCH (Yovan) : *Centralisation et décentralisation de notre administration*,

1923, juin-juillet, p. 420 ; 2) YOVANOVITCH (Slobodan) : 1920, t. I, p. 51 à 62 ; janvier 1921, p. 448.

Nova Evropa : ROJC : 1921, t. II, p. 46 à 71 ; YOVANOVITCH (Yovan) : t. VII, 1922, p. 290 à 295 ; SPAHO : 1922, t. VII, p. 505-6 ; GRKOVITCH : t. VII, 1922, p. 69 et suiv. ; KOROSSEC : 1922, t. XII, p. 215.

Novi Zivot : L. MARKOVITCH : 1920, t. IV, p. 66 ; ARANDJÉLOVITCH : 1921, t. VI, p. 10 ; GAVELA : 1923, t. XIII, p. 189.

Srpski Knizevni glasnik : M. ILITCH : 1921, t. IV, p. 199 ; SL. YOVANOVITCH : 1920, t. I, p. 437 ; PRODANOVITCH : 1927, t. 23, p. 372.

Yugoslovenska Niva : DÉMÉTROVITCH : 1920, p. 418.

Politika, 1919 à 1934 (quotidien de Belgrade).

Comptes rendus des séances du Parlement Provisoire de 1919 à 1920.

Comptes rendus des séances de l'Assemblée Constituante (1920 à 1921) et du Comité Constituant (1921).

Comptes rendus des séances de la Chambre 1921 à 1929 et 1931 à 1934.

Comptes rendus des séances du Sénat 1931 à 1934.

Constitution de 1921.

Constitution de 1931.

Loi du 6 janvier 1929 sur le pouvoir royal et l'administration suprême.

Loi du 26 avril 1922 sur la division du pays en départements.

Loi du 6 août 1925 sur la presse (remaniée le 6 janvier 1929).

Loi du 2 août 1921 sur la sûreté publique et la protection de l'Etat.

Loi du 10 septembre 1931 sur les élections des députés (remaniée le 28 du même mois).

Loi du 30 septembre 1931 sur les élections des sénateurs.

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION	3
CHAPITRE PRÉLIMINAIRE	6
CHAPITRE PREMIER. — De l'acte de l'union à la première Constitution	13
CHAPITRE II. — La Constitution de 1921 et son appli- cation jusqu'en 1929	53
CHAPITRE III. — La suppression de la Constitution et du régime parlementaire	81
CHAPITRE IV. — La Constitution de 1931 et le retour vers le parlementarisme	96
CONCLUSION	127
BIBLIOGRAPHIE	140

